

Christoph Fasel / Steffen Kroschwald (Hrsg.)

# Werte und Recht

**Umwelt- und Verbraucherschutz  
im demokratischen Rechtsstaat**

Festschrift für Tobias Brönneke

Nachhaltigkeit | Digitalisierung und IT | Konsumentenforschung & Market Insights

Verbraucherrecht | Verbraucherstreitbeilegung | Lehre | Wettbewerb, Werte, Wohlfahrt

Nr. V009 der Ausgabe  
Forschung für die Zukunftsgesellschaft

Schriftenreihe des vunk

**Werte und Recht**

**Umwelt- und Verbraucherschutz  
im demokratischen Rechtsstaat**

Festschrift für Tobias Brönneke



*Prof. Dr. jur. Tobias Brönneke*

# **Werte und Recht**

**Umwelt- und Verbraucherschutz  
im demokratischen Rechtsstaat**

**Festschrift für Tobias Brönneke**

Herausgegeben von Christoph Fasel  
und Steffen Kroschwald

## Impressum

Erschienen als Nr. V009 in der Schriftenreihe des Instituts für  
Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum (vunk):  
»Forschung für die Zukunftsgesellschaft«



Zugleich erschienen als Teil der Beiträge der Hochschule Pforzheim, Nr. 187.

Pforzheim, Januar 2026

ISSN: 0946-3755

ISBN: 978-3-911165-10-5

eISBN: 978-3-911165-09-9

<https://opus-hspf.bsz-bw.de>

<https://hs-pforzheim.de/vunk/schriftenreihe>



Forschung für die Zukunftsgesellschaft. Schriftenreihe des vunk.  
Beitrag Nr. V009

### *Herausgeberschaft der Schriftenreihe*

Prof. Dr. Hanno Beck (Hochschule Pforzheim)

Prof. Dr. Tobias Brönneke (Hochschule Pforzheim)

Prof. Dr. Peter Heidrich (Hochschule Pforzheim)

Prof. Dr. Ulrich Jautz (Hochschule Pforzheim)

Prof. Dr. Steffen Kroschwald, LL.M. (Hochschule Pforzheim)

Dr. Patrik Schmidt, LL.M.

Prof. Dr. Marina Tamm (Hochschule Neubrandenburg)

Hochschule Pforzheim

Institut für Verbraucherforschung  
und nachhaltigen Konsum | vunk

Tiefenbronner Str. 65

75175 Pforzheim

Tel: +49 7231 / 28-6018

E-Mail: [Sekretariat.vunk@hs-pforzheim.de](mailto:Sekretariat.vunk@hs-pforzheim.de)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Diese Schriftenreihe *Forschung für die Zukunftsgesellschaft*. Schriftenreihe des vunk ist Teil der Beiträge der Hochschule Pforzheim.

### *Herausgeberschaft der Beiträge der Hochschule Pforzheim*

Prof. Dr. Hanno Beck (geschäftsführend; [hanno.beck@hs-pforzheim.de](mailto:hanno.beck@hs-pforzheim.de)), Prof. Dr. Rebecca Bulander, Prof. Dr. Thomas Cleff, Prof. Dr. Thomas Hensel, Prof. Dr. Norbert Jost, Prof. Dr. Christa Wehner

Hochschule Pforzheim

Tiefenbronner Str. 65

75175 Pforzheim

E-Mail: [beitraege.hochschule@hs-pforzheim.de](mailto:beitraege.hochschule@hs-pforzheim.de)

Ausgabe: November 2025

## **Vorwort der Herausgeber der Schriftenreihe**

Forschung für die Zukunftsgesellschaft: nutzerorientierte Gestaltung von Technik, Wirtschaft und Recht am Maßstab von konsentierten Grundwerten unter Ausgleich widerstreitender legitimer Interessen.

Das Institut für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum | vunk bündelt die interdisziplinären Forschungsaktivitäten der Hochschule zu Fragen der Zukunftsgesellschaft. Es bietet eine Plattform für angewandte Forschung im Bereich der Verbraucher-, Nutzer- und Nachhaltigkeitsforschung. Es ermöglicht den Transfer sowie den Austausch und die Zusammenarbeit mit sowie auch in Bezug auf staatliche Stellen, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Medien und Politik.

Die Arbeit des vunk bezieht sich dabei auf die Erforschung, Mitgestaltung und Begleitung einer Gesellschaft der Zukunft, ihrer Technologie, Wirtschaft und rechtlichen Rahmenbedingungen, unter Ausgleich der vielfältigen Interessen. Maßstab dieses Interessensausgleichs bilden Grundwerte, auf deren Geltung sich eine Zukunftsgesellschaft übergreifend einigen kann; z.B. Grundrechte. In den Mittelpunkt seiner Forschung stellt das vunk den Nutzer und seine Beziehung zu Produkten, Geschäftsmodellen und (digitalen) Gütern.

Die Ergebnisse der Forschung im vunk fließen regelmäßig in die Lehre an der Hochschule zurück.

### **Die Herausgeber der Schriftenreihe**

Bisher erschienen

- Shirin Mayasilci, Inhalt und Bedeutung der neu ins bürgerliche Recht eingeführten Update-Pflicht  
(vunk Schriftenreihe Nr. 1)
- Vanessa Schweikert, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz  
(vunk Schriftenreihe Nr. 2)
- Hans-Joachim Grupp, Weihnachtsgeschichten aus dem Schwarzwald  
(vunk Schriftenreihe Nr. 3)
- Annalena Secci, Erstellen und Veröffentlichen von Fotos nach der DSGVO. Eine kritische Auseinandersetzung am Beispiel von Kinderfotos  
(vunk Schriftenreihe Nr. 4)

- Denise Flattich, Die CE-Kennzeichnungspflicht im Fokus des neuen Sachmangelbegriffs  
(vunk Schriftenreihe Nr. 5)
- Melanie Mitschke, Einziehung von Gegenständen des rechtswidrigen Glücksspiels nach § 148c GewO  
(vunk Schriftenreihe Nr. 6)
- Heiko Steffens: Von der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) zum Verbraucherzentrale Bundesverband. Strukturreform von 1995–2001  
(vunk Schriftenreihe Nr. 7)
- Lisa Bolin: Entwurf des American Privacy Rights Acts  
(vunk Schriftenreihe Nr. 8)

## Vorwort der Herausgeber

Am 21. Januar 2026 feiert Tobias Brönneke seinen 64. Geburtstag. Zum Ende des Wintersemesters 2025/2026 wird er – nach 25 Jahren als Professor für Wirtschaftsverwaltungsrecht mit europäischen Bezügen – seinen aktiven Dienst an der Hochschule Pforzheim beenden.

Ein Vierteljahrhundert als Forscher und leidenschaftlicher Hochschullehrer im Dienst der Hochschule Pforzheim. Seit fast 30 Jahren als Rechtswissenschaftler im Einsatz für Verbraucher. In unzähligen Funktionen umtriebig: sei es als Rechtsreferent und Justitiar der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V., als Justitiar seiner Hochschule, als Mitglied des Vorstandes der Verbraucherkommission Baden-Württemberg, als Gründer des Zentrums Verbraucherschorschung und nachhaltigen Konsum (vunk) und späterer Direktor des vunk-Instituts, als Projektleiter, Herausgeber und Autor. Dabei stets mit großem Herz und zugeneigter Umtriebigkeit für die Menschen, im Besonderen für seine Studierenden. – Tobias Brönneke hat wahrlich eine Festschrift verdient! Eine solche Schrift heute überreichen zu dürfen, freut uns deshalb außerordentlich. Dass so viele Kolleginnen und Kollegen, Wegbegleiterinnen und Wegbegleiter und auch Schüler nicht gezögert hatten, einen Beitrag für diese Schrift zu verfassen, erfüllt uns mit Dankbarkeit, ist gleichzeitig aber auch Ausweis der Hochachtung, die Tobias Brönneke entgegengebracht wird, und Beleg für den Erfolg seiner besonderen wissenschaftlichen Leistung und seines Charakters. Ein besonderer Dank gilt auch den Spenderinnen und Spendern, allen voran der Trusted Shops SE und der Kanzlei Föhlisch Rechtsanwälte, die mit ihrer großzügigen Unterstützung den Druck dieser Schrift möglich gemacht haben.

Eine von Tobias Brönnekes besonders herausragenden Fähigkeiten ist es, Menschen unterschiedlicher Disziplinen zu vernetzen und für gemeinsame Vorhaben zu gewinnen. Das spiegelt »sein« vunk-Institut wider – ein von Beginn an interdisziplinäres Forschungsinstitut, das die drei Fakultäten Wirtschaft & Recht, Technik und Gestaltung der Hochschule vereint. Sein gesellschaftliches Engagement, etwa für das Zusammenwirken von Religionen, zeugt ebenso von seiner Gabe zur Integration von Menschen.

Auch in dieser Festschrift vereinen sich in harmonischem Mehrklang der Disziplinen Menschen mit ihren Beiträgen aus unterschiedlichsten Fachgebieten



und mit unterschiedlichsten Hintergründen. Die vorliegende Festschrift zeigt damit auch den Facettenreichtum der Interessen- und Aktivitätsgebiete von Tobias Brönneke. Ihn treiben Fragen der Ethik in modernen Ökonomien ebenso um wie die Beziehung der Menschen zur Natur und Umwelt. Sein Herz schlägt für den Verbraucherschutz, die Verbraucherforschung und -politik, deren Institutionen und Wege der Verbraucher zur Durchsetzung ihrer Rechte. Und ihn befassen schließlich auch die Herausforderungen der Digitalisierung für Menschen – insbesondere die dabei Schutzbedürftigen.

Mit Beiträgen aus all diesen Bereichen gratulieren hier Autorinnen und Autoren dem Jubilar. Gemeinsam mit ihnen wünschen wir Dir, lieber Tobias Brönneke, für Dein weiteres Wirken von Herzen alles Gute, Gesundheit und Wohlergehen sowie Erfolg bei Deinen Vorhaben auch in der Zukunft.

Die Herausgeber

Prof. Dr. Christoph Fasel & Prof. Dr. Steffen Kroschwald

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber der Schriftenreihe . . . . .	V
Vorwort der Herausgeber . . . . .	VII

## Zum Geleit

<b>Prof. Dr. Lucia A. Reisch:</b> Drei Jahrzehnte Engagement für die Verbraucher . . . . .	3
---	---

## Teil 1 Ökonomie und Ethik

<b>Prof. Dr. Martin A. Leroch:</b> Zur Rolle von Werten und Moral in der klassischen und modernen Ökonomik . . . . .	7
---	---

1. Einleitung . . . . .	7
2. Moral in der klassischen Ökonomik . . . . .	8
3. Moral und unvollständige Verträge . . . . .	10
4. Die Rolle der Moral in der modernen Ökonomik . . . . .	11
5. Die Rolle der Moral im Wettbewerb . . . . .	15
6. Fazit . . . . .	16

<b>Prof. Dr. Jürgen Volkert:</b> Fluchtmigration, Fremdenfeindlichkeit und politische Polarisierung. Ursachen und Konsequenzen für Demokratien und Ökonomik . . . . .	19
---	----

1. Die Aufnahme Schutzsuchender: menschenrechtliche und ökonomische Argumente . . . . .	20
2. Werte, Haltungen und Interessen von Befürwortern und Kritikern einer Zuwanderung Geflüchteter . . . . .	21
3. Strategien, Treiber und Folgen des Populismus . . . . .	26
4. Diskussion . . . . .	28
5. Schlussfolgerungen . . . . .	31

## Teil 2

### Umweltschutz und nachhaltiger Konsum

<b>Prof. Dr. Christian Schrader:</b> Monitoring im (Umwelt-)Recht – am Beispiel des Nationalen Monitoringzentrums für Biodiversität . . . . .	39
1. (Biodiversitäts-)Monitoring . . . . .	39
2. Die Errichtung und Stellung des NMZB in der Verwaltungsorganisation . . . . .	49
3. Instrumente des NMZB . . . . .	50
4. Rechtsfolgen des Monitorings . . . . .	54
5. Fazit/Ausblick . . . . .	55
 <b>Prof. Dr. Klaus Tonner:</b> Vom Green Deal zum Clean Industrial Deal – wo bleibt die Nachhaltigkeit im EU-Verbraucherrecht? . . . . .	 57
1. Einleitung . . . . .	58
2. Nebeneinander von Umwelt- und Verbraucherrecht bis 2019 . . . . .	59
3. Green Deal 2019–2024 . . . . .	62
4. Clean Industrial Deal ab 2024 . . . . .	66
5. Bilanz . . . . .	67
6. Ausblick . . . . .	73

## Teil 3

### Verbraucherpolitik und institutionalisierter Verbraucherschutz

<b>Dr. Norbert Lurz:</b> Verbraucherpolitik als unentbehrlicher Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Stärkung der Demokratie . . .	79
1. Die soziale Funktion der Verbraucherpolitik . . . . .	80
2. Demokratie beginnt im Alltag: Der politische Kern der Verbraucherpolitik . . . . .	81
3. Digitale Herausforderungen – neue Aufgaben für die Verbraucherpolitik . . . . .	81
4. Globale Verantwortung in der Verbraucherpolitik . . . . .	82
5. Verbraucherbildung als demokratisches Startkapital . . . . .	83
6. Fazit und Ausblick: Verbraucherpolitik als Resilienzfaktor und Zukunftsinstrument für eine gerechte Gesellschaft . . . . .	84

**Prof. Dr. Carsten Becker, Dr. Sybille Gerhardt und Dr. Irene Sewczyk:**

Die Rolle des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz . . . . .	85
1. Aufgabenerfüllung des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz . . .	86
2. Beziehung von Wettbewerbs- und Verbraucherschutz . . . . .	92
3. Digitaler Wettbewerbs- und Verbraucherschutz im Wandel der Zeit . .	95
4. Ausblick . . . . .	99

**Teil 4****Moderne Verbraucherrechtsdurchsetzung****Dr. Peter Röthemeyer: Unternehmensstrategien zum Umgang mit Verbraucheransprüchen am Beispiel des Dieselskandals – vom Kollateralnutzen für den deutschen Zivilprozess . . . . .**

103

1. Einleitung . . . . .	103
2. Krisenstrategie der Leugnung und Vereinzelung . . . . .	104
3. Unterstützende Maßnahmen . . . . .	106
4. Asymmetrische Rechtsverteidigung . . . . .	108
5. Rechtspolitische Konsequenzen . . . . .	109
6. Fazit . . . . .	117

**Dr. Peter Kolba: Wer fürchtet sich vor »amerikanischen Verhältnissen«? – Sammelklagen in den USA, in Europa, in Deutschland und in Österreich . . . . .**

119

1. Einleitung . . . . .	119
2. Die US-amerikanische Sammelklage . . . . .	120
3. EU-Richtlinie für Verbandsklagen . . . . .	122
4. Umsetzung der VK-RL . . . . .	125

**Felix Braun und Dr. Christof Berlin: Fünf Thesen zur alternativen Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten . . . . .**

139

1. Gericht und Verbraucherschlichtung ergänzen sich vortrefflich . . . .	139
2. Unternehmen überwinden Vorbehalte durch Teilnahme . . . . .	143
3. Schlichtung stärkt Vertrauen in den Rechtsstaat . . . . .	148
4. Unzureichende Bekanntheit bremst Potential . . . . .	149
5. Präzision, Empathie und Effizienz als Erfolgsmaßstab . . . . .	152
6. Fazit . . . . .	155

## Teil 5

### Verbraucher unter neuen Geschäftsmodellen (und) in der digitalen Welt

<b>Prof. Dr. Steffen Kroschwald:</b> Der »vertrauende KI-Nutzer« durch Kompetenz und Technologiegestaltung. Verbindungselemente zwischen Verbraucherforschung und KI-Recht . . . . .	159
1. Einleitung . . . . .	159
2. Verbraucherleitbilder als Referenz und Zielvorstellung . . . . .	161
3. Differenzierung des Verbraucherleitbilds vor dem Hintergrund digitaler Herausforderungen . . . . .	165
4. Zielbild: Vertrauender KI-Nutzer? . . . . .	167
5. Vertrauensfundierung durch AI-Literacy und Consumer Protection by Design . . . . .	169
6. Fazit . . . . .	171
 <b>Dr. Patrik Schmidt LL.M.:</b> Brushing Scam – Der neue Weg zu Fake-Bewertungen . . . . .	175
1. Hintergrund . . . . .	175
2. Rechtliche Betrachtung . . . . .	177
3. Fazit . . . . .	187
 <b>Prof. Dr. Peter Rott:</b> Verbraucherschutz bei der Miete beweglicher Sachen . . . . .	189
1. Einleitung . . . . .	189
2. Der Aufstieg der Mietverträge – Phänomene und Gründe . . . . .	190
3. Der geltende Rechtsrahmen . . . . .	192
4. Einzelfragen . . . . .	194
5. Fazit . . . . .	206
 <b>Dr. Carsten Föhlisch und Martine Monien:</b> Zulässigkeit von Bewertungseinladungen per E-Mail . . . . .	209
1. Einleitung . . . . .	209
2. Wettbewerbsrechtliche Betrachtung . . . . .	210
3. Unterlassungsansprüche nach §§ 823, 1004 analog BGB . . . . .	221
4. Datenschutzrechtliche Betrachtung . . . . .	223
5. Fazit und Ausblick . . . . .	232

## Ausblick/Epilog

<b>Ein Essay von Prof. Dr. Christoph Fasel: Zwischen Infotainment und De-Professionalisierung. Warum wir einen Eid für Journalisten brauchen</b>	237
1. Bürgerjournalismus: Mehr Demokratie wagen? . . . . .	238
2. Blogs, Bürgerjournalismus und De-Professionalisierung . . . . .	239
3. Was ist Qualitäts-Journalismus? . . . . .	240
4. Handwerk: Welcher Journalismus unersetzbar bleibt . . . . .	242
5. Der Niedergang der professionellen Recherche . . . . .	242
6. Das professionelle Präsentieren: Textsorte und Sprache . . . . .	243
7. Fazit: Professionalität stärken – 5 Thesen . . . . .	244
 Prof. Dr. jur. Tobias Brönneke . . . . .	 247
Autorinnen und Autoren dieser Festschrift . . . . .	261



**Zum Geleit**





# **Drei Jahrzehnte Engagement für die Verbraucher**

**Von Prof. Dr. Lucia A. Reisch**

Es ist mir eine große Freude und Ehre, einen kleinen Beitrag zu dieser Festschrift für Professor Tobias Brönneke zu schreiben. Seit über dreißig Jahren ist Tobias eine feste Größe in der Verbraucherpolitik und im Verbraucherrecht – als kritischer Denker, als Brückenbauer zwischen Wissenschaft und Praxis und als inspirierender Kollege.

Unsere enge Zusammenarbeit in der Verbraucherkommission Baden-Württemberg, die ich viele Jahre leiten durfte, hat mir eindrücklich gezeigt, welche Rolle Tobias dort spielte: Mit seinem scharfen juristischen Verstand, seinem unbestechlichen Sinn für Gerechtigkeit und seiner Fähigkeit, komplexe Rechtsfragen in eine verständliche Sprache zu übersetzen, hat er die Arbeit der Kommission maßgeblich geprägt. Er hat dazu beigetragen, dass das Gremium nicht nur als Beratungsgremium, sondern als ernstzunehmende Stimme in der Verbraucherpolitik des Landes wahrgenommen wurde. Unvergesslich für mich ist seine Leidenschaft für Gerechtigkeit und das Wohl der VerbraucherInnen – sei es bei der damals noch neuen digitalen Gesundheitskarte, bei der Glaubwürdigkeit von Labels oder den vielfältigen Risiken der sozialen Medien, die Tobias früh erkannt und immer wieder thematisiert hat (beispielsweise seine Argumente gegen einen Facebook-Auftritt der Landesregierung).

Ebenso wegweisend ist Tobias' Engagement an der Hochschule Pforzheim, wo er das Zentrum und heutige Institut für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum (vunk) aufgebaut hat. Dieses Institut ist mittlerweile ein einzigartiger Ort, an dem Forschung, Lehre und Politikberatung miteinander verbunden werden. Dort entstanden nicht nur Studien zu hochaktuellen Themen wie digitalem Verbraucherschutz, Datenschutz, Nachhaltigkeit oder Finanzdienstleistungen, sondern auch praxisorientierte Konzepte, die Eingang in die politische Diskussion gefunden haben. Tobias hat es verstanden, junge Studierende für diese Themen zu begeistern – viele seiner Absolventinnen und Absolventen arbeiten heute in Institutionen, Verbänden und Unternehmen, wo sie seine Haltung und Werte weitertragen.

Was Tobias auszeichnet, ist seine Kontinuität, sein Engagement und seine Bodenhaftung: Während Schlagworte und Modethemen kamen und gingen, blieb er dem Kern der Verbraucherpolitik treu – der Idee, dass Märkte den Menschen dienen müssen, nicht umgekehrt, und dass verletzte Verbraucher durch das Verbraucherrecht Ausgleich und Chancen bekommen. Dabei verbindet er profundes Fachwissen mit Menschlichkeit und Humor – Eigenschaften, die jede Zusammenarbeit mit ihm zu einer Freude machen.

Lieber Tobias, diese Festschrift ist ein hochverdientes Zeichen der Anerkennung für Dein Wirken. Ich danke Dir herzlich für Dein jahrzehntelanges Engagement, für Deine Kollegialität und Freundschaft – und freue mich, dass wir unseren gemeinsamen Weg in der Verbraucherpolitik noch lange weitergehen dürfen.

Teil 1

# Ökonomie und Ethik



# **Zur Rolle von Werten und Moral in der klassischen und modernen Ökonomik**

**Von Prof. Dr. Martin A. Leroch**

## **1. Einleitung**

Die Beziehung zwischen Moral und Wirtschaft gehört zu den grundlegenden und zugleich kontroversesten Fragen der Ökonomik. In weiten Teilen findet in der Ökonomik der ausschließlich materiell eigeninteressierte Homo Oeconomicus als Modell Anwendung. Allerdings etablierte sich spätestens um die Jahrtausendwende mit der Verhaltensökonomik auch eine Teildisziplin, die Aspekte wie Fairness, Werte oder Moral explizit in den Kanon der Verhaltensannahmen aufnahm. Dabei erkannten bereits die Begründer der klassischen Ökonomik, dass moralische Überlegungen und gesellschaftliche Werte nicht nur Randerscheinungen wirtschaftlicher Aktivität sind, sondern eine konstitutive Rolle für das Funktionieren von Märkten und Gesellschaften spielen.

Diese Erkenntnis ist heute relevanter denn je. In einer Zeit, in der globale Märkte zunehmend hinterfragt werden, in der Fragen der Unternehmensverantwortung und nachhaltigen Entwicklung an Bedeutung gewinnen und in der das Vertrauen in wirtschaftliche und politische Institutionen vielerorts erodiert, wird die Rolle moralischer Normen und gesellschaftlicher Werte für die Wirtschaft zu einer zentralen Herausforderung sowohl der Theorie als auch der Praxis.

Der vorliegende Beitrag untersucht diese vielschichtigen Zusammenhänge aus ökonomischer Perspektive. Ausgehend von Adam Smiths grundlegenden Überlegungen zum Verhältnis von Eigeninteresse und Moral wird gezeigt, wie sich das Verständnis dieser Beziehung in der modernen Ökonomik entwickelt hat. Dabei wird deutlich, dass Moral nicht nur als externes Korrektiv zu wirtschaftlichen Anreizen fungiert, sondern als integraler Bestandteil funktionierender Wirtschaftssysteme verstanden werden muss.

Im Zentrum der Analyse steht die Erkenntnis, dass Verträge in der Realität stets unvollständig sind und daher moralische Standards und gesellschaftliche Normen eine unverzichtbare Rolle bei der Koordination wirtschaftlicher Aktivitäten spielen. Moderne verhaltensökonomische Forschung hat zudem gezeigt,

dass verschiedene Anreizsysteme – seien sie rechtlicher, wirtschaftlicher oder moralischer Natur – nicht isoliert wirken, sondern sich gegenseitig beeinflussen können. Diese Nicht-Separabilität von Anreizen hat weitreichende Implikationen für das Verständnis wirtschaftlicher Prozesse und die Gestaltung von Institutionen.

Der Beitrag gliedert sich in vier Hauptteile: Nach einer Einordnung der Rolle der Moral in der klassischen Ökonomik Adam Smiths wird zunächst die grundlegende Bedeutung moralischer Normen für das Funktionieren von Märkten mit unvollständigen Verträgen analysiert. Anschließend werden die Erkenntnisse der modernen Verhaltensökonomik zur Interaktion verschiedener Anreizsysteme dargestellt. Schließlich werden die Implikationen dieser Überlegungen für das Verständnis wirtschaftlichen Verhaltens im unternehmerischen Wettbewerb diskutiert.

Die zentrale These ist, dass Moral und gesellschaftliche Werte nicht nur ethische Schranken für wirtschaftliches Handeln darstellen, sondern als funktionale Institutionen verstanden werden müssen, die für die Effizienz und Stabilität von Wirtschaftssystemen von entscheidender Bedeutung sind. Dies hat nicht nur theoretische Implikationen für das Verständnis wirtschaftlicher Prozesse, sondern auch praktische Konsequenzen für die Gestaltung von Regulierung, Unternehmenspolitik und gesellschaftlichen Institutionen.

## 2. Moral in der klassischen Ökonomik

Das Zusammenspiel zwischen Moral, gesellschaftlichen Normen und Wirtschaft beschäftigt die Ökonomik seit ihren Anfängen. Adam Smith, der selbst Moralphilosoph war, aber als einer der Begründer der Ökonomik gilt, stellte bekanntermaßen das menschliche Eigeninteresse als zentral für wirtschaftlichen Erfolg heraus. So erklärt er, wie hinlänglich zitiert: »It is not the benevolence of the butcher, the brewer or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest.«<sup>1</sup>

Im Unterschied zu anderen Denkern wie Thomas Hobbes oder Bernard Mandeville sah Smith den Menschen jedoch auch als durch nicht-egoistische Motive getrieben.<sup>2</sup> In seinen eigenen, ebenfalls oft zitierten Worten: »How selfish soever man may be supposed, there are evidently some principles in his nature, which interest him in the fortune of others, and render their happiness necessary to him, though he derives nothing from it except the pleasure of seeing it«<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford 1976, 26.

<sup>2</sup> Peukert, Adam Smith (1723–90), in: Backhaus (Hrsg.), *The Elgar Companion to Law and Economics*, Cheltenham 1999, 455.

<sup>3</sup> Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, Oxford 1982, 9.

Smith räumt also einerseits ein, dass der Mensch egoistisch ist. Andererseits erkennt er aber auch Prinzipien, die als Einschränkung des Eigeninteresses betrachtet werden können. Gemäß Smith neigen Menschen beispielsweise dazu, miteinander zu »sympathisieren«. Hierunter versteht Smith, sich in jemand anderen hineinzuversetzen und die Situation aus dessen Augen zu betrachten. Durch diesen Perspektivwechsel kommt man möglicherweise auch zu einer anderen Einschätzung und erwägt weniger egoistisches Verhalten. Geschieht diese Sympathisierung unparteiisch und nicht emotional, erfüllt sie gemäß Smith auch zwei zentrale normative Anforderungen für moralisches Handeln. Somit ist die Smithsche »Sympathy« eine Art Kontrollinstanz für das Eigeninteresse. Mehr noch: Bei unparteiischer Sympathisierung mit allen beteiligten Parteien entsteht aus der gemeinsamen Betrachtung aller Perspektiven eine moralische Instanz, ein »unparteiischer Beobachter« (»impartial spectator«).<sup>4</sup> Umgangssprachlich kann man sich unter diesem Zuschauer vielleicht das Gewissen vorstellen.

Beide Kontrollinstanzen, Sympathy und Gewissen, können als »natürlich« bezeichnet werden, da sie dem Menschen innewohnen. Sie beschränken sich jedoch primär auf persönliche Beziehungen, etwa zu Familien oder Freunden. In komplexen Gesellschaften, die durch anonyme Interaktionen bestimmt sind, entsteht daher der Bedarf an weiteren gesellschaftlichen Regelsystemen, die das menschliche Eigeninteresse einhegen. Zu diesen gehören allen voran das Rechtssystem, aber auch der marktliche Wettbewerb.

In der Philosophie von Adam Smith entwickeln sich rechtliche Institutionen also aufgrund der Unvollkommenheiten der intrinsischen, natürlichen Institutionen. Ohne solche rechtlichen Institutionen und deren Durchsetzung ist ein gesellschaftliches Zusammenleben nicht möglich. Wie er in der *Theory of Moral Sentiments* ausführt: »Society cannot subsist unless the laws of justice are tolerably observed, as no social intercourse can take place among men who do not generally abstain from injuring one another; the necessity ... was the ground upon which we approved of the enforcement of the laws of justice by the punishment of those who violated them«<sup>5</sup>.

Obwohl rechtliche Institutionen dem einzelnen Menschen extern sind, sind sie dennoch nicht vollständig unabhängig von den natürlichen Institutionen. Um gut zu funktionieren, müssen rechtliche Institutionen die moralischen Werte und sozialen Normen der Gesellschaft respektieren, die sie regulieren sollen. Rechtsstaatlichkeit war für Smith somit ein Rahmen für soziale Kooperation. Die allgemeinen Regeln des Rechts und der sozialen Zusammenarbeit sah er als Ar-

<sup>4</sup> Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Impartial Spectator und Sympathy in Smiths Werk, siehe *Leroch*, Adam Smith's Intuition Pump: The Impartial Spectator, *Homo Oecon.* 2008, 1.

<sup>5</sup> *Smith* (Fn. 3), 87.



tikulation geltender moralischer Standards und sozialer Normen.<sup>6</sup> Die Formalisierung dieser Standards und Normen ermöglicht demnach deren unparteiische und klarere Durchsetzung.

### 3. Moral und unvollständige Verträge

Während Smith also zunächst gewissermaßen versuchte, die Entwicklung von Recht und Rechtssystemen aus moralischen Standards und gesellschaftlichen Normen nachzuzeichnen, haben sich Ökonomen im Laufe der Zeit zunehmend mit der Frage beschäftigt, wie diese interagieren. So stellte beispielsweise Hayek fest, dass ein Rechtssystem niemals vollständig ausformuliert sein kann.<sup>7</sup> Entsprechend bedarf es einer Interpretation dieser Regeln oder, etwas freier formuliert, deren »Leben«. Da nicht jeder Fall juristisch entschieden werden kann, entscheidet sich hier auch, ob eine Gesellschaft effektiv und effizient funktioniert oder nicht. Wenn jeder versucht, bestehende Lücken im expliziten Regelwerk für sich auszunutzen, wird Kooperation in einer Gesellschaft nicht möglich sein. Entsprechend wäre auch die Wirtschaft nicht effizient organisiert. Gleiches gilt für unvollständige Durchsetzung von Regeln, wenn nicht jegliches Verhalten beobachtet oder kontrolliert werden kann.

Diese Einsicht ist auch in der formalen Ökonomik von besonderer Bedeutung. Klassischerweise sehen Ökonomen den Markt als einen grundsätzlich wünschenswerten Mechanismus für die Allokation von Gütern und Dienstleistungen. Dies gilt besonders für Märkte, die durch sogenannte vollkommene oder perfekte Konkurrenz geprägt sind, dem theoretischen Idealbild eines Marktes. Vollständige Konkurrenz setzt unter anderem voraus, dass mehrere Unternehmen ein homogenes Gut anbieten, dass freier Marktzutritt besteht und alle Marktteilnehmer über vollständige Information bezüglich Preisen und Produkteigenschaften verfügen. Wünschenswert sind solche Märkte, da jedes Marktgleichgewicht bei vollkommener Konkurrenz pareto-optimal ist. Das heißt, niemand kann bessergestellt werden, ohne jemand anderen schlechter zu stellen. Diese Einsicht, unter Ökonomen als Erstes Wohlfahrtstheorem bekannt, kann auch als Basis für viele wettbewerbliche Regelungen wie das Kartellrecht gesehen werden.

Es lohnt sich, einen Blick auf die Implikationen dieses Ergebnisses zu werfen. Wären Märkte durch vollkommene Konkurrenz geprägt, wären alle relevanten

---

<sup>6</sup> Malloy, Adam Smith and the Modern Discourse of Law and Economics, in: Malloy/Evensky (Hrsg.), Adam Smith and the Philosophy of Law and Economics, Norwell 1994, 115.

<sup>7</sup> Hayek, Die Verfassung der Freiheit, 4. Auflage, Tübingen 2005, 290.

Sachverhalte eingepreist. Die Marktteilnehmer verfügen ja über alle Informationen bezüglich Produkteigenschaften, also beispielsweise auch über die Produktionsbedingungen oder Umweltfolgen. Hätten Kunden für bestimmte Produktionsbedingungen eine Präferenz, wären sie auch bereit, für diese einen höheren Preis zu zahlen, und sie würden profitabel am Markt angeboten. Entsprechend erkennt David Gauthier, ein Philosoph, an, dass in solchen Märkten der Moral keine Bedeutung mehr zukäme: »[M]orality arises from market failure ... Morality has no application to market interactions under the conditions of perfect competition«<sup>8</sup>.

Aber diese Annahmen sind kaum erfüllbar. Zwei Gründe möchte ich hervorheben. Erstens ist die Information über Produkteigenschaften oder Produktionsbedingungen in der Regel stark asymmetrisch verteilt.<sup>9</sup> Der Produzent weiß hierum in der Regel, der Kunde nicht unbedingt. Entsprechend können diese Faktoren auch nicht korrekt im Preis berücksichtigt werden. Zweitens sind sie, selbst wenn sie den Kunden in vollem Umfang bekannt sind, schwer zu verifizieren und vor Gericht kaum einklagbar.

In diesem Sinne sind Verträge regelhaft unvollständig, ein Sachverhalt, der mit den Grundannahmen vollkommener Konkurrenz nicht vereinbar ist. Damit kommen jedoch moralischen Standards und gesellschaftlichen Normen eine Bedeutung zu, auch bei wirtschaftlichen Transaktionen. Eine gemeinsame Wertebasis mit gelebten gesellschaftlichen Normen und moralischen Akteuren schafft Vertrauen. Ohne dieses Vertrauen würden entweder viele Transaktionen nicht zustande kommen, die eigentlich von beiderseitigem Vorteil wären, oder der Versuch der vertraglichen Absicherung würde zu einer deutlichen Erhöhung der Transaktionskosten führen.

#### 4. Die Rolle der Moral in der modernen Ökonomik

Die moderne Ökonomik hat, auch im Zusammenspiel mit anderen Wissenschaften, den Zusammenhang zwischen Moral und Wirtschaft weiter analysiert. So besteht heute ein deutlich besseres Verständnis von den Mechanismen, über die Moral als Anreiz wirkt und wie sie mit anderen Anreizformen interagiert. Um die Erkenntnisse besser verständlich zu machen, empfiehlt sich zunächst eine abstrakte Darstellung verschiedener Institutionen und deren Regelbereiche, bevor auf die Wirkung der entsprechenden Anreize aufeinander eingegangen wird.

---

<sup>8</sup> Gauthier, *Morals by Agreement*, Oxford 1986, 96.

<sup>9</sup> Bowles, *The Moral Economy: Why Good Incentives are no Substitute for Good Citizens*, New Haven 2012, 32.

#### 4.1. Institutionen mit überlappenden Regelbereichen

Zentral für das Verständnis von Moral und Werten aus ökonomischer Perspektive ist der Begriff der Institutionen. Institutionen sind die formellen und informellen Regeln und Normen, die gesellschaftlichen Interaktionen eine dauerhafte Struktur verleihen. Moralische Standards und gesellschaftliche Normen sind dabei zentrale informelle Institutionen. Formale Institutionen umfassen politische und rechtliche Rahmen sowie wirtschaftliche Anreizstrukturen. Jede dieser Rahmenbedingungen bietet spezifische Anreize, um unser gesellschaftliches Zusammenleben zu strukturieren. Anreize können demnach beispielsweise, analog zu Smith, ein schlechtes (oder gutes) Gewissen sein, die Strafzahlung für ein rechtliches Vergehen oder der ökonomische Gewinn oder Verlust bei Wahl einer bestimmten Unternehmensstrategie.

Natürlich sind diese Institutionen beziehungsweise deren Regelbereiche nicht zwingend gegenseitig ausschließend. Sie überschneiden sich gelegentlich, etwa bei einem Kartellverstoß. Dieser kann zwar zu Gewinnen führen (Institution Markt), aber auch zu rechtlichen Sanktionen (Institution Rechtssystem) und schlechtem Gewissen (Institution Moral) bei den Beteiligten. Es kann auch sein, dass ein Regelbereich einen anderen ausschließt. So sind manche Markttransaktionen in den meisten Kulturkreisen als moralisch verwerflich verboten, etwa der Verkauf von Körperteilen.<sup>10</sup>

Abbildung 1 veranschaulicht die aus Sicht der Ökonomik zentralen Institutionen in Form eines Simplex. Jede Ecke des Simplex stellt eine Form von Institution dar: Wirtschaft (Markt/Wettbewerb), Staat (Recht/Politik) und Gesellschaft (Moral/Normen). Verschiedene Verhaltensformen, etwa der zuvor genannte Kartellverstoß, lassen sich in diesem Simplex verorten. Wenn der entsprechende Kontext beispielsweise eher wirtschaftlich als moralisch ist, liegt das Verhalten näher am linken oberen Eckpunkt. Überwiegen moralische Aspekte, liegt es eher am unteren Eckpunkt. Diese Darstellung soll veranschaulichen, dass potenziell alle Institutionen eine Rolle spielen können.

---

<sup>10</sup> Für eine Auseinandersetzung mit der Frage nach den moralischen Grenzen von Märkten siehe Sandel, *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*, New York 2012.

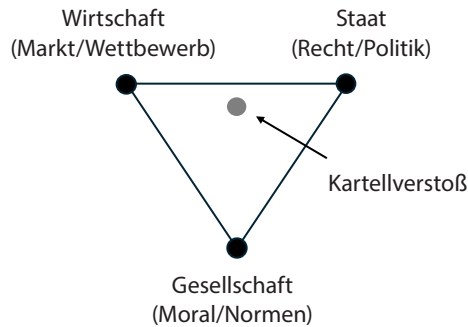


Abbildung 1: Institutionelle Regelbereiche

Eine Folge dieser Sichtweise überlappender Institutionen ist, dass es, wären die jeweiligen Institutionen »lückenlos«, gleichgültig wäre, über welche spezifische Institution ein bestimmter Sachverhalt geregelt würde. Man könnte etwa auf rein moralische Werte vertrauen, um bestimmte Verhaltensweisen zu fördern oder zu verhindern.

#### 4.2. Nicht-Separabilität von Anreizen

Eine entscheidende, neuere Erkenntnis ist nun, dass die Anreize, die durch die jeweiligen Institutionen generiert werden, nicht parallel nebeneinander funktionieren müssen, sondern sich gegenseitig beeinflussen können. Man spricht in diesem Fall von Nicht-Separabilität. Die Verstärkung eines Anreizes, wie die Erhöhung einer rechtlichen Sanktion, kann dann zu einer Schwächung eines anderen Anreizes wie einer moralischen Verpflichtung führen. Wenn die Erhöhung eines Anreizes zu keiner Veränderung der Wirkung anderer Anreize führt, spricht man hingegen von Separabilität der Anreize.

Zur Veranschaulichung: Im Jahr 2005 wurden im Rahmen des sogenannten Anti-Graffiti-Gesetzes Graffiti als Straftat definiert. Davor wurden Graffiti lediglich als Vergehen klassifiziert. Dadurch erhöhten sich die rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten und höhere Strafmaße waren verfügbar. Wären die involvierten Anreize separabel gewesen, hätte dies zu einer Verringerung von Graffiti-Fällen geführt. Was laut Polizei-Auskünften jedoch geschah, war das genaue Gegenteil. Manche Sprayer-Gruppen fühlten sich geradezu herausgefordert und reagierten auf die rechtliche Verschärfung mit einer Steigerung ihrer Aktivitäten.<sup>11</sup> In diesem Fall waren die rechtlichen und gesellschaftlichen Anreize (innerhalb der

<sup>11</sup> Leroy, Punishment as Defiance: Deterrence and Perverse Effects in the Case of Expressive Crime, CESifo Econ. Stud. 2014, 581.

Gruppe der Sprayer) nicht separabel; die Erhöhung der rechtlichen Anreize wirkte verstärkend auf die Wirkung der sozialen Anreize, zu sprayen.

Was sind nun die Mechanismen, über die Nicht-Separabilität wirkt? In der Literatur<sup>12</sup> werden vier unterschiedliche genannt, die sich nicht gegenseitig ausschließen. Erstens kann die Wahl eines Anreizes Informationen über die Person offenbaren, die den Anreiz setzt. Im Graffiti-Fall wurde die rechtliche Verschärfung etwa als Offenbarung der gesamtgesellschaftlichen Abneigung von Sprayern gedeutet. Auf diese Ablehnung reagierten die Sprayer entsprechend.

Zweitens kann die Präsenz eines Anreizes den Kontext einer Handlung derart beeinflussen, dass die Akteure automatisch an ein bestimmtes Verhalten denken. So wurden im Rahmen eines Experiments<sup>13</sup> in Haifa finanzielle Strafen für zu spätes Abholen von Kindern aus dem Kindergarten eingeführt. Die Konsequenz war allerdings nicht eine erhöhte Pünktlichkeit, sondern das genaue Gegenteil. Mehr Eltern kamen häufiger zu spät. Die Erklärung der Autoren: Die Einführung eines finanziellen Anreizes hat die Eltern dazu gebracht, die soziale Interaktion als Markttransaktion zu interpretieren. Die Strafzahlung wurde lediglich als Preis für spätes Abholen betrachtet. Die soziale Verpflichtung, pünktlich zu sein, wurde verdrängt.

Drittens kann das Setzen mancher Anreize dazu führen, dass das Autonomiegefühl der Akteure beeinträchtigt wird. Ein besonders anschauliches Beispiel ist in einem Experiment mit Kindern dokumentiert.<sup>14</sup> Die beteiligten Kinder, ungefähr drei bis fünf Jahre alt, erhielten die Aufgabe, Bilder zu malen. Einem Teil dieser Kinder wurde dafür zuvor eine Belohnung in Aussicht gestellt, einem anderen Teil nicht. Die Kinder der Gruppe mit Belohnung verwendeten deutlich weniger Zeit auf Malen. Ihre Bilder waren zudem, gemäß einer Jury, auch von systematisch schlechterer Qualität als die der Gruppe ohne Belohnung. Die Erklärung der Autoren der Studie war, dass die Kinder der Belohnungsgruppe ihre Tätigkeit auf die Belohnung attribuiert haben. Dies hat ihre intrinsische Motivation verdrängt. Weitere experimentelle Belege für diesen Effekt wurden beispielsweise auch in Experimenten gefunden, in denen Kontrolle von Akteuren zu einer Reduktion des gewünschten Verhaltens geführt hat.<sup>15</sup>

Schließlich können, viertens, Anreize den Prozess beeinflussen, durch den Menschen neue Präferenzen erwerben. Da extrinsische Anreize wie Preise oder Strafen besonders salient sind, neigen sie dazu, andere, intrinsische Anreize wie

<sup>12</sup> Bowles/Polanía-Reyes, *Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements?*, J. Econ. Lit. 2012, 368.

<sup>13</sup> Gneezy/Rustichini, *A Fine is a Price*, J. Leg. Stud. 2000, 1.

<sup>14</sup> Lepper/Greene/Nisbett, *Undermining Children's Intrinsic Interest with Extrinsic Reward: A Test of the »Overjustification« Hypothesis*, J. Pers. Soc. Psychol. 1973, 129.

<sup>15</sup> Falk/Kosfeld, *The Hidden Costs of Control*, Am. Econ. Rev. 2006, 1611.

Großzügigkeit oder Fairness zu dominieren. Ihre Salienz führt gemäß der Attributionstheorie<sup>16</sup> dazu, dass Verhalten häufig auf extrinsische Anreize attribuiert wird. Entsprechend »lernen« wir, dass diese Form von Anreizen wirkt, und »verlernen«, auf andere Anreize zu achten. Diese verlieren daher mit der Zeit ihre Wirksamkeit.

## 5. Die Rolle der Moral im Wettbewerb

Der Moral kommt zumindest in Teilen der modernen Ökonomik also eine nicht unbedeutende Rolle zu. Da Verträge regelhaft unvollständig sind, brauchen wir die Moral als ergänzende Anreizstruktur. Aber selbst wenn vollständige Verträge verfügbar wären, sind diese manchmal nicht wünschenswert, da eine Fokussierung auf materielle Anreize zu einer Verdrängung moralischer Anreize führen kann. Letztlich kann es so zu einer Reduktion wünschenswerten Verhaltens kommen, was nur durch eine weitere Erhöhung der materiellen Anreize wieder ausgeglichen werden kann – wenn überhaupt.

Diese Einsicht ist von Bedeutung, wenn man sich die unternehmerischen Anreize im marktlichen Wettbewerb vergegenwärtigt. Für Unternehmen ist der zuvor beschriebene und als gesellschaftlich wünschenswerter Wettbewerb nicht sonderlich attraktiv. Je stärker der Wettbewerb, umso geringer sind ihre Gewinne (aber umso höher die Wohlfahrt der Konsumenten). Daher versuchen Unternehmen, diesem Wettbewerb zu entkommen, was sogar in gewissem Sinne Aufgabe des Managements ist.<sup>17</sup> Das ist auch durchaus im gesellschaftlichen Interesse, denn hierdurch entsteht ein Anreiz für Innovationen. Entwickelt ein Unternehmen nämlich ein neues Produkt, ist es per Definition zunächst Monopolist und kann entsprechend hohe Gewinne generieren. Manchmal werden diese Monopole über das Patentrecht sogar rechtlich für eine gewisse Zeit geschützt, was als Ausdruck der gesellschaftlichen Vorteile solcher Anreize gesehen werden kann. Unternehmen können aber auch Prozessinnovationen, also Innovationen in der Produktion, hervorbringen und so profitabel bestehende Produkte günstiger anbieten. Unternehmen können auch versuchen, ihre Produkte von der Konkurrenz zu differenzieren, sei es durch entsprechende Änderungen am Produkt selbst oder durch Marketing. Über solche Produktdifferenzierung erzielen sie ein gewisses Maß an Marktmacht, etwa über ihre Marke, die sie für die Erzielung höherer Gewinne nutzen können.

---

<sup>16</sup> Heider, *The Psychology of Interpersonal Relations*, New York 1958.

<sup>17</sup> Levenstein, *Escape from Equilibrium: Thinking Historically about Firm Responses to Competition*, *Enterp. Soc.* 2012, 710.

Neben diesen legalen und gesellschaftlich wünschenswerten Arten, dem Wettbewerb zu entkommen, gibt es aber natürlich eine Reihe von illegalen Alternativen. Unternehmen mit bestehender Marktmacht können diese nutzen, um gegebenenfalls potenzielle Wettbewerber vom Markt fernzuhalten. Aktuelle Diskussionen um »killer acquisitions« zeugen von der Relevanz dieses Aspekts.<sup>18</sup> Marktmacht kann aber auch im Vertikalverhältnis ausgenutzt werden. So steht Amazon im Verdacht, Produkte in Eigenregie zu produzieren, welche sich, zunächst durch andere Anbieter produziert, auf seiner Plattform gut verkaufen.<sup>19</sup> Es nutzt also die Information über Produkte, Preise und Verkaufserfolg aus, die nur durch seine zentrale Rolle als erfolgreiche Plattform generiert werden kann. Schließlich können Unternehmen auch versuchen, Marktmacht durch illegale Kollusion zu erzielen. So würde der Wettbewerbsdruck per Absprache unter den Beteiligten ausgeschaltet.

Was dies zeigt, ist, dass Unternehmen als zentrale Akteure im Wettbewerb einen Anreiz haben, gegen die Regeln des Wettbewerbs zu verstoßen. Dieser Anreiz ist dem Markt inhärent. Wir benötigen also einen institutionellen Rahmen, der diesen Anreiz verringert oder ganz eliminiert. Dem Recht kommt hierbei eine primäre Rolle zu. Da die Rechtsnormen aber wie dargelegt unvollständig sind, ist für das Funktionieren einer Wirtschaft das moralische Bewusstsein der Akteure von entscheidender Bedeutung.

## 6. Fazit

Die Analyse der Beziehung zwischen Moral, gesellschaftlichen Werten und Normen und wirtschaftlicher Aktivität ist seit ihren Anfängen ein zentraler Baustein der Ökonomik. Ging es anfänglich zunächst um eine Erklärung der Entstehung des Rechtssystems, wurde Moral zunehmend als eine Institution verstanden, welche gemeinsam mit unter anderem rechtlichen Normen und marktwirtschaftlichen Regeln unser gesellschaftliches Leben strukturiert. Mit dem Aufkommen der Verhaltensökonomie wurde zunehmend verstanden, wie verschiedene Institutionen im Zusammenspiel funktionieren und dass diese nicht isoliert betrachtet werden können. Im Gegenteil können Veränderungen in einem institutionellen Rahmen Auswirkungen auf die Wirksamkeit anderer verfügbarer Institutionen haben.

---

<sup>18</sup> Katz, Big Tech Mergers: Innovation, Competition for the Market, and the Acquisition of Emerging Competitors, Inf. Econ. Policy 2021, 100883.

<sup>19</sup> Zhu/Liu, Competing with Complementors, Strat. Mgt. J. 2018: 2618.

Diese Erkenntnis ist nicht nur für die Ökonomik von Bedeutung, sondern für alle Gesellschaftswissenschaften. Um nur ein Beispiel zu nennen: Eine politikwissenschaftlich relevante Frage ist, wann und wie Demokratien erodieren. Levitsky und Ziblatt<sup>20</sup> haben dabei in empirischen Untersuchungen festgestellt, dass insbesondere das Zusammenkommen zweier Aspekte zur Instabilität von Demokratien führt. Erstens, wenn sich die politischen Akteure nicht mehr nur als politische Gegner sehen, sondern den politischen Konflikt auf die persönliche Ebene übertragen. Zweitens wenn einige politische Akteure rechtliche Spielräume, die analog zu den zuvor genannten unvollständigen Verträgen zu interpretieren sind, konsequent zu ihrem Vorteil ausnutzen.

Übertragen auf die hier zuvor dargestellten Zusammenhänge lässt sich der zugrundeliegende Mechanismus zumindest tentativ erklären. Die Politik stellt einen institutionellen Regelbereich dar, die »gelebte Unterstützung« der Demokratie als gesellschaftlicher Wert einen weiteren. Das Verhalten der Politiker wird von beiden Institutionen geregelt und bewertet. Getrieben durch den politischen Wettbewerb versuchen die Parteien, teils über Herabwürdigung der politischen Gegner etwas an »Marktmacht« zu gewinnen und sich selbst als moralisch überlegen zu positionieren. Werden nun regulative Spielräume systematisch zu eigenen Gunsten ausgenutzt, beginnen die politischen Gegner, dies auf egoistische Motive zu attribuieren. Sie lernen, dieses Verhalten selbst an den Tag zu legen. Ebenso beginnen die Bürger, das Verhalten dieser Politiker auf deren Egoismus zu attribuieren. In ihrer Wahrnehmung geht es den Politikern dann nicht mehr um politische Inhalte, sondern lediglich um ihre persönliche Bereicherung. In der Konsequenz beginnen die Bürger, sich vom politischen Diskurs zu entfremden.

Wie diese Überlegungen zeigen, bleibt die Frage nach dem Verhältnis von Moral und Wirtschaft nicht nur von theoretischem Interesse, sondern erweist sich als fundamental für das Verständnis gesellschaftlicher Stabilität und wirtschaftlicher Effizienz – eine Einsicht, die bereits Adam Smith vorwegnahm und die heute aktueller denn je erscheint.

---

<sup>20</sup> Levitsky/Ziblatt, *How Democracies Die*, New York 2018.





# **Fluchtmigration, Fremdenfeindlichkeit und politische Polarisierung**

## **Ursachen und Konsequenzen für Demokratien und Ökonomik**

**Von Prof. Dr. Jürgen Volkert**

Die vermehrte Aufnahme Schutzsuchender in Deutschland und Europa lässt sich mit Gerechtigkeitsargumenten und menschenrechtlichen Pflichten, aber auch mit deren ökonomischen Beiträgen in den Aufnahmeländern begründen. Jedoch stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, weshalb die Fluchtmigration in Europa und anderen OECD-Ländern inzwischen mit zunehmender politischer Polarisierung und teilweise hochemotionaler Ablehnung der Zuwanderung einhergeht. Schließlich verhindern politische Polarisierung und Fremdenfeindlichkeit die Realisierung gerechter und zugleich ökonomisch rationaler Immigrationspolitik.

Um diese Frage zu beantworten, werden zunächst zentrale menschenrechtliche sowie ökonomische Argumente zugunsten von Immigration diskutiert, wobei der Fokus dieses Beitrags auf der Fluchtmigration liegt. Im Anschluss werden Werte, Situation, Motivation und Argumente von Befürwortern und Kritikern der Fluchtmigration analysiert und Beweggründe sowie Ursachen von Polarisierung und Fremdenfeindlichkeit herausgearbeitet. Danach werden Strategien und Folgen populistischer Politik erläutert. Hierauf aufbauend lassen sich die derzeitigen kontroversen Positionen kritisch diskutieren. Sodann lässt sich an Beispielen zeigen, wo legitime und ökonomisch effiziente, ursachenorientierte Lösungen zur Konfliktlösung ansetzen können. Dabei wird deutlich, warum und wie liberale Demokratien sowie die utilitaristische Ökonomik als Wissenschaft konzeptionell gestärkt werden müssen, um den heutigen Konflikten gerecht werden und gesellschaftlich legitime, konsensfähige, wirksame Strategien entwickeln zu können.

## 1. Die Aufnahme Schutzsuchender: menschenrechtliche und ökonomische Argumente

In diesem Kapitel erörtern wir zunächst Argumente menschenrechtlicher und ökonomischer Konzeptionen zugunsten einer Zuwanderung Geflüchteter in ein Zielland.

Aus menschenrechtlicher Sicht lässt sich die Aufnahme von Geflüchteten als Befolgung der universellen Pflicht verstehen, die Freiheit jedes einzelnen Menschen als vernünftiges Wesen zu achten und zu schützen (Schmidtke und Volkert 2020: 21). Diese spezifisch menschliche Freiheit beruht, so Immanuel Kant, auf der individuellen Autonomie jedes Einzelnen, frei, rational und selbstbestimmt über eigene Lebensziele und -pläne zu entscheiden. Schließlich verleiht diese Autonomie jedem Menschen seine besondere Würde (Kant 2017/1785: 74), die von allen anderen unbedingt (»kategorisch«) zu respektieren ist. Hierauf aufbauend können Menschen individuelle und kollektive Handlungsfähigkeit entwickeln. Autonomie und Handlungsfähigkeit bilden die Grundlage eines nach eigenen persönlichen Werten selbstbestimmten Lebens, mit dem sich ein Mensch identifiziert und über das er hinreichende Kontrolle hat.

Vor diesem Hintergrund haben die Vereinten Nationen in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte das Recht verankert, in anderen Ländern Schutz vor Verfolgung und Asyl zu beantragen, wenn andernfalls Autonomie, Handlungsfähigkeit oder Kontrolle über das eigene Leben der Verfolgten bedroht wären. (Schmidtke und Volkert 2020: 32). Dies soll ein Mindestmaß an prozeduraler Gerechtigkeit in gesellschaftlichen, politischen und ökonomischen Prozessen gewährleisten. Dementsprechend hat sich empirisch in einer Befragung von 18.000 Wählerinnen und Wählern in Europa gezeigt, dass die Aufnahme von Immigranten in Europa signifikant häufiger befürwortet wird, wenn sie nicht durch wirtschaftliches Eigeninteresse motiviert ist, sondern zur Überwindung humanitärer Notlagen dient (Bansak et al. 2016).

Ökonomische Begründungen für eine Aufnahme Geflüchteter ergeben sich aus dem Utilitarismus als zentraler ethischer Grundlage der Ökonomik. Er gibt als Ziel vor, den Gesamtnutzen einer Gesellschaft mittels Nutzen-Kosten-Analysen zu maximieren. Über die Aufnahme Geflüchteter sei, so der Utilitarist Peter Singer, durch einen Vergleich des ökonomischen und nichtökonomischen Nutzens mit den Zuwanderungskosten zu entscheiden (Singer 2017). Die neoklassische Ökonomik baut auf dem Utilitarismus auf und verwendet ökonomische Größen als Maße für ein Gesamtnutzenmaximum, etwa Konsum, Bruttoinlandsprodukt (BIP) etc. (Volkert & Winters 2025). Hierbei wird deutlich, dass gesamtwirtschaftliches Arbeitsmarktangebot wie auch BIP durch Zuwanderung und Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt steigen; das höhere BIP kann, wie

etwa für Deutschland empirisch gezeigt wurde, über positive Multiplikatoreffekte und unter Berücksichtigung der Kosten langfristig zu einem höheren Pro-Kopf-Einkommen von Geflüchteten und einheimischer Bevölkerung führen (Bach et al. 2017). Die Einwanderung hochqualifizierter Geflüchteter wirkt sich meist sehr positiv auf die Gesamtwirtschaft aus, etwa auf Unternehmensgründungen, Güterexporte und Auslandsinvestitionen. Allerdings sind Geflüchtete, die nach Deutschland kommen, im Durchschnitt zwar qualifizierter als die Bevölkerung in ihrem Herkunftsland, aber weniger qualifiziert als Einheimische in Deutschland (Brücker et al. 2024: 10). Sofern relativ gering qualifizierte Geflüchtete weitgehend um dieselben Stellen wie Einheimische konkurrieren, so verringert dies die Löhne gering Qualifizierter zwar kurzfristig, jedoch nicht notwendigerweise langfristig. Besetzen Geflüchtete dagegen vor allem Stellen im Niedriglohnssektor, die für Einheimische unattraktiv sind, so trägt dies zu höherer Beschäftigung und höheren Löhnen auch für gering qualifizierte Einheimische bei. Besonders relevant ist dieses zweite Szenario im demographischen Wandel der OECD-Staaten; so können Personalengpässe etwa durch Training und Ausbildung gering qualifizierter Geflüchteter eingedämmt werden (Nerilainé & Rapoport 2025; OECD 2024).

Empirisch zeigt sich, dass die Akzeptanz der Fluchtmigration in der Bevölkerung auch durch solche ökonomischen Überlegungen beeinflusst wird. So sprechen sich europäische Wahlberechtigte signifikant häufiger für eine Aufnahme Geflüchteter aus, sofern die Schutzsuchenden im Zuwanderungsland positive ökonomische Beiträge erwarten lassen (Bansak et al. 2016).

Im Anschluss an diese Erörterung theoretischer Begründungen aus ethischer und ökonomischer Sicht werden Situation, Werte, Haltungen, Anreize und Positionen von Zuwanderungsbefürwortern und -kritikern analysiert; hierdurch werden Ursachen heutiger Konflikte im Kontext der Fluchtmigration deutlich.

## 2. Werte, Haltungen und Interessen von Befürwortern und Kritikern einer Zuwanderung Geflüchteter

Welche Einstellungen ein Mensch zur Fluchtmigration entwickelt, hängt von Bestimmungsfaktoren auf individueller, kommunaler und nationaler Ebene ab. Zu den individuellen Faktoren zählen etwa Geschlecht, Alter, Persönlichkeitseigenschaften, Bildung, Beschäftigungssituation, Einkommen, Vermögen sowie Medienkonsum. Fremdenfeindlichkeit wird zudem von Kontextfaktoren im persönlichen Umfeld, zum Beispiel von lokalen Durchschnittseinkommen, Arbeitslosigkeit, Migrationsanteil und Kontakt zu Geflüchteten am Wohnort, beeinflusst. Auf nationaler Ebene können etwa die Gesamteinkommen pro Kopf oder

die nationale Arbeitslosenquote die Einstellungen zu Geflüchteten beeinflussen (Heller et al. 2024; Abreu & Öner 2020).

## 2.1. Lebenswirklichkeiten und Positionen von Zuwanderungsbefürwortern

Hinsichtlich individueller Faktoren sind Frauen, jüngere Menschen sowie Personen mit hoher Qualifikation, überdurchschnittlichen Einkommen sowie Vermögen signifikant weniger fremdenfeindlich als andere Gruppen. Dabei erweist sich hohe Bildung oft als der einflussreichste individuelle Faktor (Heller et al. 2024: 3163).

In den letzten Jahrzehnten ist der Anteil der Bürger mit Hochschulabschluss in der Bevölkerung Deutschlands angestiegen; zugleich beeinflussen Studienabschlüsse den Lebensstandard weitaus mehr als früher. Aus soziologischer Perspektive ist eine »neue Mittelklasse« von Akademikern entstanden, die durch hohe Bildung, Einkommen und Vermögen charakterisiert ist (Reckwitz 2020: 277–283). Dementsprechend zeigt sich empirisch, dass Fluchtmigrationsbefürworter häufig hochqualifiziert und aufgrund hoher Einkommen und Vermögen in einer ökonomisch gesicherten Position sind.

Hinsichtlich der Kontextfaktoren gibt es für Hochqualifizierte aus ökonomischer Sicht kaum Risiken, wohl aber ökonomische Anreize, sich für Zuwanderung und Arbeitsmarktintegration Geflüchteter einzusetzen. So sind sie nicht mit der Konkurrenz im Arbeitsmarktsegment gering qualifizierter Geflüchteter konfrontiert. Ferner kommt ihnen – etwa als Unternehmens- und Kapitaleigner – der potenzielle Anstieg des Gesamteinkommens in der Wirtschaft als Folge positiver Beschäftigungseffekte der Zuwanderung Geflüchteter zugute. Zudem verfügen sie als Akademiker über hohe persönliche Autonomie und Handlungsfähigkeit. Ihre ausgeprägte berufliche und räumliche Mobilität (Merkel und Zürn 2019: 74) bringt sie häufiger in Kontakt mit sehr unterschiedlichen Menschen und Kulturkreisen. Dadurch entwickeln sie oft kosmopolitische, postmaterialistische Werte. Diese erleichtern es ihnen, die Autonomie Zugewanderter mit anderen Lebensweisen und Religionen zu respektieren und wertzuschätzen. Sie sind daher eher offen gegenüber Einwanderung und multikultureller Vielfalt (Inglehart & Norris 2016: 13–14; Mau et al. 2024: 15).

Höherer Migrationsanteil unter der Bevölkerung am Wohnort als weiterer Kontextfaktor geht c.p. einher mit einer geringeren Fremdenfeindlichkeit. Akademiker und Personen mit höherem Einkommen wohnen, infolge zunehmender räumlicher Segregation sozialer Gruppen oft gemeinsam in einem Quartier Hochqualifizierter, in dem die Fremdenfeindlichkeit, teilweise auch unter gering qualifizierten Anwohnern, geringer ausfällt (Abreu & Öner 2020: 1445). Geteilte kosmopolitische Werte und ein hoher Migrationsanteil eröffnen Hochqualifi-

zierten gemäß der empirisch oftmals bestätigten »Kontakttheorie« mehr Kontakte mit Geflüchteten, positive Erfahrungen und Verständnis (Heller et al. 2024: 3165). Dadurch kann das Leben in multikulturellen Vierteln zur Weiterentwicklung der eigenen sozialen Identität beitragen, da Gemeinsamkeiten von Einheimischen und Geflüchteten deutlich werden und Vorurteile abgebaut werden. Hierdurch können Geflüchtete nach einiger Zeit als zum Quartier und dessen Identität zugehörig angesehen werden.

## 2.2. Lebenswirklichkeiten und Positionen von Zuwanderungskritikern

Nichtakademische Bevölkerungsgruppen nehmen die Auswirkungen der Zuwanderung Schutzsuchender oft anders wahr als akademische Immigrationsbefürworter. Die damit verbundenen Konfliktpotenziale lassen sich an Situation und Einschätzungen von Zuwanderungskritikern und -gegnern veranschaulichen.

Ein erster, in Deutschland signifikanter individueller Bestimmungsfaktor von Fremdenfeindlichkeit ergibt sich aus autoritären Persönlichkeitsmerkmalen, die sich aufgrund frühkindlicher Erfahrungen und sozialer Interaktionen bilden. Positionen autoritärer Persönlichkeiten sind geprägt durch Stereotype, Vorurteile, Aggressionen und den Wunsch nach einem starken Anführer. Autoritarismus verschärft sich, wenn Bedrohungen der eigenen Sicherheit und Furcht vor sozialem Abstieg individuell als hoch wahrgenommen werden. Weitere signifikante individuelle Faktoren, die Fremdenfeindlichkeit in Deutschland triggern, sind geringe Bildung (hochsignifikant), aber auch niedriges Haushaltseinkommen, eigene Arbeitslosigkeit und männliches Geschlecht. Nur in Westdeutschland geht höheres Alter mit Fremdenfeindlichkeit einher. Als Kontextfaktoren der Fremdenfeindlichkeit erweisen sich in Deutschland, in Übereinstimmung mit der Kontakttheorie, ein niedriger Migrationsanteil (hochsignifikant), sowie eine höhere Arbeitslosenquote (nur in Westdeutschland) und ein niedrigeres BIP (nur in Ostdeutschland) im Stadt- oder Landkreis (Heller et al. 2024). Zudem kann die individuelle Fremdenfeindlichkeit selbst in ökonomisch erfolgreichen Regionen höher ausfallen, sofern die Migration dort von den meisten stark abgelehnt wird (Abreu & Öner 2020: 1446).

Mehrere der genannten Treiber von Fremdenfeindlichkeit charakterisieren Angehörige der »neuen Unterklasse« (Reckwitz 2020: 278) in einfachen, niedrig entlohnenden Dienstleistungsberufen, Arbeiter in der industriellen Produktion, Arbeitslose oder Grundsicherungsempfänger. Nicht selten handelt es sich bei diesen um vulnerable Gruppen mit nur geringer Autonomie (Mau et al. 2024). Der Mangel an Autonomie ist auch eine Folge der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen. Allein schon die mangelnde Autonomie verhindert eine hinreichende selbst-

bestimmte Handlungsfähigkeit. Meist sind die Betroffenen daher gezwungen, sich notgedrungen auf die kurzfristige Bewältigung von Schwierigkeiten und die Deckung ihrer Grundbedürfnisse zu fokussieren (Reckwitz 2020: 283).

Vor dem Hintergrund erheblicher Vulnerabilität sowie stark eingeschränkter Autonomie und Handlungsfähigkeit nehmen die Betroffenen gesellschaftliche Veränderungen wie Fluchtmigration als zusätzliche Risiken wahr. Befürchtet wird, die Zuwanderung Geflüchteter verschärfe die Konkurrenz um einfache Arbeitsplätze und führe zu sinkenden Löhnen oder zum Verlust des Arbeitsplatzes. Ökonomisch ist dies kurzfristig durchaus denkbar. Solche Probleme bleiben aber langfristig meist nicht bestehen (Rodrik 2021), jedoch dürfte der Verweis auf langfristige Veränderungen für die Betroffenen angesichts des permanenten kurzfristigen Drucks eher kein überzeugendes Argument sein. Ferner klagen die Betroffenen über potenzielle Konkurrenz mit Geflüchteten am Wohnungsmarkt sowie um knappe staatliche Mittel, etwa Sozialleistungen, schulische, medizinische oder KinderbetreuungsKapazitäten, vor allem in finanzschwachen Kommunen (OECD 2024; Mau et al. 2024; Ratha et al. 2011: 13). Schließlich sind ökonomisch und sozial Schwächere aufgrund ihrer mangelnden Handlungsfähigkeit in besonderem Maße auf eine verlässliche öffentliche Infrastruktur angewiesen.

Das alltägliche, kurzfristige »Muddling Through« (Reckwitz 2020: 283–284) der neuen Unterklasse ist auch Ausdruck dauerhaft stark eingeschränkter oder fehlender Kontrolle über das eigene Leben. Eine große Furcht vor einem Kontrollverlust, besonders unter gering Qualifizierten, zeigt sich auch empirisch. So sind 45 % der Produktionsarbeiter und 36 % der Beschäftigten im Bereich einfacher Dienstleistungen der Meinung, es gebe heutzutage zu viele Migranten in Deutschland. Dagegen teilen nur 23 % der akademisch qualifizierten Angestellten und nur 16 % der technischen Experten (z. B. Ingenieure) diese Ansicht (Mau et al. 2024: 130–131).

Beeinträchtigungen der persönlichen Autonomie zeigen sich in der neuen Unterklasse auch hinsichtlich des eigenen Lebensstils. So versuchen Menschen mit geringer Bildung, Einkommen und Vermögen aufgrund ihrer eng begrenzten Autonomie, Handlungsfähigkeit und Kontrolle, soweit wie möglich einen notgedrungen materialistischen, konservativen Lebensstil ohne größere Veränderungen beizubehalten oder wiederzuerlangen (Reckwitz 2000; Rodrik 2021). Häufig besteht eine Sehnsucht nach früheren Zeiten, in denen ein vergleichbarer Wohlstand auch für Arbeiter und kleine Angestellte erreichbar und die Bildungsmobilität höher war; nach einer Zeit, als akademische Abschlüsse weit weniger Einfluss auf den Lebensstandard hatten als heute (Inglehart & Norris 2016: 14; Reckwitz 2020: 279–283).

Insofern unterscheiden sich Lebensstandard *und* Lebensstil von Migrationsbefürwortern und Migrationsgegnern deutlich. Im alltäglichen existenziellen

Druck steht Geringqualifizierten kaum der Sinn nach einer Ästhetisierung und Ethisierung des Alltagslebens, wie sie in der neuen akademischen Mittelklasse zu beobachten ist. Für die Entwicklung kosmopolitischer Werte und Erfahrungen sowie für das Streben von Akademikern nach reflektierter Selbstverwirklichung und Authentizität des eigenen Lebensstils (Reckwitz 2020) bleibt Geringqualifizierten aufgrund dauerhaft finanzieller und teilweise damit einhergehender zeitlicher Knappheit kaum Spielraum.

Nicht selten nehmen Geringqualifizierte ebenso wie die Gesellschaft den Wunsch der neuen Unterklasse nach einer traditionellen, ehemals normalen materialistischen Kultur als defizitäre Kultur der Verlierer wahr. Viele Betroffene erleben diese Abwertung als Verlusterfahrung, Kränkung, Entfremdung von hochqualifizierten Entscheidungsträgern und als ein Gefühl, ökonomisch abgehängt zu sein (Reckwitz 2020: 284; Margalit 2019: 166; Inglehart & Norris 2016: 14). Angesichts ihrer Einbußen an eigener Autonomie betrachten es die Betroffenen nicht selten als Zumutung, wenn sie künftig auch die Autonomie Geflüchteter mit ihren fremden kulturellen Normen und Verhaltensweisen respektieren sollen (Mau et al. 2024).

Zwar finden sich fremdenfeindliche Einstellungen relativ häufig in der neuen Unterklasse, doch kommen diese in allen Bevölkerungsgruppen vor, u. a. bei autoritären Persönlichkeiten, die ihren sozialen Abstieg befürchten. Zudem finden populistische, fremdenfeindliche Thesen bei Personen in allen Bevölkerungsgruppen Gehör, sofern diese sich allgemein als Opfer diverser Ungerechtigkeiten sehen, die oft in keiner Verbindung zur Migration stehen. Solche verbitterten Menschen sind der Auffassung, dass sie in ihrem Leben nicht das erreicht haben, was sie ihrer Ansicht nach und im Vergleich zu anderen Menschen verdient hätten. Sie möchten daher auch allen anderen die Möglichkeit zu einem besseren Leben vorenthalten. In Deutschland hat sich Verbitterung empirisch als hochsignifikanter Treiber von Fremdenfeindlichkeit erwiesen (Poutvaara & Steinhardt 2015).

Aufgrund all dessen weisen fremdenfeindliche Personen häufig folgende Charakteristika auf (Arin et al. 2024):

- Den Eindruck, regierende Politiker hätten kein Verständnis, keinen Respekt und kein Einfühlungsvermögen für die Bürger und ihre Probleme oder begegneten ihnen mit Gleichgültigkeit (Arin et al. 2024; Margalit 2019: 166)
- Ein geringeres Selbstwertgefühl (auch wenn die Betroffenen objektiv gesehen nicht schlechter gestellt sind)
- Klagen über geringere Autonomie, Handlungsfähigkeit, Kontrolle und Chancen
- schwindendes Vertrauen in Institutionen (in die Demokratie, Regierungen ...) und ein abnehmendes generalisiertes Vertrauen (in die meisten anderen, einschließlich unbekannter Personen)



Populisten wissen, diese Positionen und Gefühle Geringqualifizierter, die von liberalen, demokratischen Politikern nicht selten vernachlässigt werden, für ihre eigenen Ziele zu nutzen, wie im Folgenden erläutert wird.

### 3. Strategien, Treiber und Folgen des Populismus

Populistische Politiker bekräftigen die wirtschaftlichen und emotionalen Probleme der Unzufriedenen. Zugleich treiben sie die Eskalation schwelender Konflikte weiter, indem sie Zuwanderungsbefürworter durch Ausgrenzungsstrategien (»Othering«) diskriminieren und eine Privilegierung der eigenen Zielgruppe als dem »wirklichen Volk« fordern. Ein solches »Othering« erklärt andere Bürger (z. B. »Eliten« oder »Establishment« in der Politik, Migrationsbefürworter, Geflüchtete, Klimaschützer etc.) in willkürlicher Weise zu nicht mehr zugehörigen Außenseitern oder Feinden, um diese durch deren konstruierte »Andersartigkeit« abzuwerten. Letzteres bestätigt unzufriedenen Bürgern ihre Normalität, wertet sie auf und stärkt deren Selbstwertgefühl. Populisten erzeugen »wir-gegen-sie«-Konflikte, die zu Diskriminierung und Gewalt gegen die Ausgegrenzten, etwa Geflüchtete, führen können (Kilian-Yasin und Schirovsky 2020; Münkler et al. 2025: 65–67). Zudem stellen Populisten wahrgenommene Verlusterfahrungen ihrer potenziellen Wähler, etwa der neuen Unterschicht, ins Zentrum ihrer Kritik, insbesondere:

- Beeinträchtigungen der prozeduralen Gerechtigkeit Betroffener infolge des Verlusts an Autonomie, Handlungsfähigkeit und Kontrolle sowie der Geringerschätzung der traditionellen, vertrauten, »nationalen« Kultur des wirklichen Volkes. Angeprangert wird auch die Kultur der kosmopolitischen regierenden »Elite«, die den Zuzug von Geflüchteten mit fremden, unbekannten, inakzeptablen kulturellen Verhaltensweisen befürwortet.
- Verteilungsungerechtigkeiten aufgrund der Ängste vor Konkurrenz am Arbeitsmarkt, um staatliche Leistungen und gesellschaftliche Ressourcen.

Wie bereits Adam Smith betonte und die neuere Verhaltensökonomik bestätigt, führen reale und wahrgenommene Ungerechtigkeiten bei den Betroffenen zu negativen Emotionen und dem Wunsch, deren Verursacher zu bestrafen (Volkert & Winters 2025). Insofern triggern Ungerechtigkeiten Emotionen wie Ärger, Wut und Hass bis hin zur Gewalt (Mau et al. 2024). Darüber hinaus verstärkt der Populismus die Empörung über reale Ungerechtigkeiten und falsche Behauptungen in den (sozialen) Medien. Hierdurch kann sich der Unterstützerkreis populistischer Parteien und Politiker weit über die ursprüngliche Zielgruppe der kulturell und ökonomisch Abgehängten hinaus ausweiten (Levi et al. 2025; Eberl et al. 2018; Hagen et al. 2017).

Insgesamt fällt auf, dass Populisten weit weniger »reale ökonomische Bedrohungen« ihrer potenziellen Wähler adressieren, die weit über Migrationsfragen hinausgehen. Vielmehr thematisieren Populisten überwiegend »symbolische kulturelle Bedrohungen« (Heller et al. 2024: 3165); diese bauen auf der konstruierten kulturellen Verengung, etwa eines »wirklichen Volkes« und einer »nationalen Identität« auf. So wird zur Rache und einem Kampf gegen andere Bevölkerungsteile aufgerufen, die für kulturell andersartig, fremd, unfair, unerwünscht oder gefährlich erklärt werden.

So kündigte Donald Trump in der Auftaktveranstaltung seines letzten Wahlkampfes Einschränkungen der Zuwanderung und Ausweisungen an und betonte:

»I am your warrior... « [...] »I am your justice. For those who have been wronged and betrayed, I am your retribution« (zitiert in Wehner 2023).

Eine solche Verkürzung populistischer Thesen auf konstruierte symbolische Bedrohungen lässt sich nicht zuletzt mit den wirtschaftlichen Problemen erklären, mit denen populistisch regierte Länder langfristig konfrontiert sind.

Funcke et al. (2024) haben die politischen und ökonomischen Folgen der Politik von 1500 Regierenden in 60 Ländern seit dem Jahr 1900 analysiert. Unter diesen befanden sich auch 51 populistische Machthaber. Dabei zeigen sich langfristig hohe ökonomische Kosten populistischer im Vergleich zu anderen Regierungen. Verursacht werden diese von signifikant höheren Zöllen, vermindertem Außenhandel, geringeren Auslandsinvestitionen und höheren Schulden bezogen auf das BIP. Auf diese Weise fällt das Wirtschaftswachstum unter populistischen Regierungen, teilweise nach einem anfänglichen Aufschwung, innerhalb von 15 Jahren um 10 % geringer aus als in anderen Ländern. Insofern sind Hoffnungen, populistische Regierungen fänden ökonomische Lösungen, die die wirtschaftliche Lage ihrer Wähler verbessern könnten, langfristig unbegründet. Zugleich bieten diese Ergebnisse eine Erklärung, weshalb Populisten Aussagen zu konkreten ökonomischen Strategien vermeiden.

Gestützt auf die Varieties-of-Democracy-Datenbank, zeigen die Autoren ferner, dass es unter populistischen Machthabern signifikant häufiger zur Schwächung demokratischer Institutionen kommt. So werden Kontrollen der Exekutive durch die Regierung, die Freiheit und Fairness von Wahlen und die Pressefreiheit unter populistischen Regierungen signifikant häufiger geschwächt (Funcke et al. 2024). Daher sind von populistischen Regierungen keine Verbesserungen, sondern eher Einschränkungen von Autonomie, Handlungsfähigkeit und Kontrolle fast aller Bevölkerungsteile zu erwarten.

Ökonomisch wie auch mit Blick auf Gerechtigkeitsfragen profitieren daher häufig weder die populistisch ausgrenzten Bevölkerungsteile noch »das wirk-

liche Volk« von populistischen Regierungen. Nur selten werden Populisten von demokratischen Regierungen abgelöst, weitaus häufiger dagegen von anderen Populisten oder Autokraten (Münkler 2025).

## 4. Diskussion

Vor diesem Hintergrund gilt es, zentrale Ursachen der derzeitigen Fluchtmigrationskonflikte zu untersuchen. Im Folgenden werden daher konzeptionelle Wertegemeinsamkeiten und -konflikte, demokratietheoretische Herausforderungen und enge Verhaltensannahmen der Standardökonomik als grundsätzliche Ursachen von Fremdenfeindlichkeit diskutiert. Sodann lassen sich im Kapitel 5 Wege zu einer Überwindung der Konfliktursachen aufzeigen.

Es fällt auf, dass sowohl Migrationsbefürworter als auch Migrationskritiker Verletzungen der prozeduralen Gerechtigkeit (Einschränkungen von Autonomie, Handlungsfähigkeit und Kontrolle) ins Zentrum ihrer Argumente stellen. Jedoch fokussieren Migrationsbefürworter auf prozedurale Gerechtigkeit für Geflüchtete, Migrationskritiker dagegen auf prozedurale Gerechtigkeit für Einheimische.

Migrationsbefürworter argumentieren vor allem auf der Basis von Menschenrechten und humanitären Pflichten der Aufnahmegesellschaft oder sie verweisen auf potenziell positive Folgen für den ökonomischen Gesamtnutzen. Beide Konzeptionen verbindet ihre universalistische Reichweite: So gelten Menschenrechte für alle Menschen weltweit gleichermaßen, und auch der Utilitarismus betrachtet Nutzen und Kosten aller Menschen auf der Erde. So betont der Utilitarist Peter Singer, in der Migrationspolitik dürften die starken Interessen der Geflüchteten nicht geringer gewichtet werden als die der Einheimischen (Singer 2017).

Anders als diese Positionen verweist die Haltung von Fluchtmigrationskritikern auf eine kommunitaristische Ethik. Kommunitaristen betrachten den Nationalstaat als soziale Gruppe, in der soziale Güter im eigenen Kreis verteilt und genutzt werden. Daher pochen Migrationskritiker auf privilegierten Zugang zu den Errungenschaften *ihrer* Wohlfahrtsstaates. Zwar können Schutzsuchende aus kommunitaristischer Sicht Asyl beantragen. Der Antrag Geflüchteter wird aber etwa daraufhin geprüft, inwieweit die Zuwandernden den Eigenschaften, der Kultur und dem Gemeinschaftsverständnis der Einheimischen entsprechen. Ein Staat hat hier keine humanitären Aufnahmepflichten, so dass Schutzsuchende nicht in jedem Staat ein Recht auf Asyl haben (Walzer 2017; Merkel & Zürn 2019: 74).

Zunächst deutet all dies auf einen grundlegenden ethischen Konflikt zwischen Befürwortern und Kritikern von Fluchtmigration hin. Allerdings sind die kom-

munitaristischen Werte der zweiten Gruppe weniger Ausdruck einer autonomen Entscheidung über eigene Lebensziele und Lebensstile auf der Grundlage kultureller Freiheit. Vielmehr ist die kommunitaristische und materialistische Position der neuen Unterklasse eine notgedrungene Folge einer geringen Ressourcenausstattung, aufgrund derer ihr ein gesellschaftlich höher bewerteter kosmopolitischer Lebensstil verwehrt bleibt.

Ohnehin führen unterschiedliche ethische Positionen in Demokratien nicht zwangsläufig zu polarisierten Konflikten. Vielmehr sollen diese in deliberativen Demokratien unter breiter Beteiligung verhandelt und in prozedural gerechten Diskursen überwunden werden (Sen 2009).

In dieser Hinsicht zeigt sich in Deutschland aber auch in anderen Staaten, dass Hochqualifizierte in politischen Entscheidungsprozessen von Parlamenten in repräsentativen Demokratien überdurchschnittlich stark vertreten sind. So verfügen auch nach der Wahl im Februar 2025 mehr als vier von fünf Abgeordneten (81 %) des Deutschen Bundestages über einen Studienabschluss.<sup>1</sup> Demgegenüber hat in der Bevölkerung in Deutschland insgesamt nur eine von fünf Personen (20 %) einen akademischen Abschluss (Statistisches Bundesamt 2024). Grundsätzlich kann ein überdurchschnittlicher Bildungsgrad von Vorteil für Offenheit, Verständnis, Fähigkeiten und Anreize des Parlaments sein, um legitime und ökonomisch effiziente Integrationsstrategien politisch zu unterstützen und gesetzlich zu verankern (solange sie nicht versuchen opportunistisch auf den Druck rechter Parteien zu reagieren). Schließlich verfügen Parlamentarier in der Regel nicht nur über überdurchschnittlich hohe Bildung und Einkommen, sondern auch über ausgeprägte Autonomie und Handlungsfähigkeit, die auch in ihrer erfolgreichen Kandidatur für den Bundestag zum Ausdruck kommen.

Grundsätzlich wäre es falsch, die hier analysierten Fluchtmigrationskonflikte als Ergebnis egoistischen Verhaltens einer politischen Elite gegen andere Bevölkerungsgruppen zu interpretieren, zumal viele Parlamentarier den Anspruch haben dürften, nicht in erster Linie als Interessen-, sondern als Volksvertreter zu entscheiden. Jedoch stellt sich die Frage, ob sie aus einer gesicherten Akademikerposition die Situation etwa der neuen Unterschicht hinreichend kennen und die damit verbundenen Zwänge und Ängste vor einem Kontrollverlust verstehen, emotional nachzuvollziehen und in ihrer Politik hinreichend berücksichtigen können. Zumal, wie gezeigt, die Lebenswirklichkeiten, Werte, Einstellungen, Restriktionen und Emotionen innerhalb der Mehrheit der Nichtakademiker in der Bevölkerung teilweise deutlich von denen Hochqualifizierter abweichen. Daher besteht nicht nur in der Migrationspolitik die Gefahr, aufgrund mangelnder Par-

---

<sup>1</sup> Parlamentarier der CDU/CSU und Grünen weisen mit jeweils 91 % die höchste Akademikerquote im Bundestag auf, gefolgt von Abgeordneten der SPD mit 88 % und der Linken mit 75 %. Unter den AfD-Vertretern im Bundestag beträgt der Akademikeranteil 61 % (European University 2025).

tizipation die Befürchtungen, Ungerechtigkeiterfahrungen und deren Folgen für nennenswerte Teile der Bevölkerung zu vernachlässigen. Hiervon können populistische Politiker profitieren, für die fremdenfeindliche Diskriminierungs- und Ausgrenzungsstrategien gegen Geflüchtete eine Chance zum Machtgewinn bieten.

Die Probleme repräsentativer Demokratien, sind gut erforscht. So wird betont, die Akademisierung der Parlamente verhindere die notwendige Partizipation breiter Bevölkerungsteile. Angesichts komplexer Herausforderungen der Gegenwart sei eine anspruchsvolle Meinungsbildung notwendig, in die möglichst weite Teile der Gesellschaft einzubeziehen seien (Frey & Zimmer 2022: 11–20). Insofern stellt sich die Frage, wie eine breite politische Repräsentation und Partizipation der Bevölkerung erreicht werden kann. Schritte in diese Richtung könnten dazu beitragen, Menschen mit Ungerechtigkeiterfahrungen einzubeziehen, denen es zunächst um eine Anerkennung ihrer Verletzungen und die Verhinderung oder Überwindung konkreter Ungerechtigkeiten geht. Zentral sind daher eine erkennbar wirksame Politik und Lösungen unter Beteiligung der Betroffenen, die diesen eine Perspektive geben. Dagegen misslingen Versuche demokratischer Parteien, populistische Positionen und Diskriminierungen zu übernehmen, da die Wahlbeteiligung der Anhänger demokratischer Parteien bei ökonomischer Unsicherheit sinkt und populistische Parteien indirekt stärkt (Margalit 2019: 162–163). Darüber hinaus erhöht dies die Diskriminierung Geflüchteter weiter, die durch populistische Ausgrenzung bereits an Schulen (Besic 2020) sowie am Arbeitsmarkt (Jaschke et al. 2025) und Wohnungsmarkt (Bormann 2024; Baier & Siegert 2018) ebenfalls oft unter großen emotionalen Problemen und Verletzungen ihrer Autonomie leiden. Zudem tragen die Übernahme populistischer Begriffe und Behauptungen sowie die Verschärfung der Asylpolitik etwa durch vermehrte Ausweisungen oder Einschränkungen des Familiennachzugs durch demokratische Politiker zur Normalisierung von Diskriminierungen bei (Yakushko 2009: 51). Hierdurch nimmt das Vertrauen Geflüchteter in Staat und andere Bürger ab, was den sozialen Zusammenhalt verringern und Radikalisierung fördern kann (Kanas et al. 2025). Ferner wandern hochqualifizierte Geflüchtete ab, so dass sich der wirtschaftliche Beitrag der Migration vermindert und dies zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung fremdenfeindlicher Politik führt (Docquier & Rapoport 2025; Kosyakova et al. 2025).

Nicht zuletzt stellt sich die Frage an die utilitaristische Standardökonomik, weshalb ökonomisch rationale, effiziente, gesamtutzenmaximierende Strategien mit emotionalen populistischen Gegenreaktionen konfrontiert sind, die letztlich zum Scheitern potenziell ökonomisch rationaler Immigrationspolitik führen. Ein wesentlicher Grund liegt in den restriktiven Verhaltensannahmen der utilitaristischen Ökonomik. Diese strebt als alleiniges Ziel die Maximierung

einer ökonomischen Größe, etwa des BIP als Gesamtsumme aller Einkommen, an. Wenn aber das Ziel der Standardökonomik allein die Maximierung einer Summe ist, folgt hieraus, dass (Beckerman 2017; Volkert & Winters 2025):

1. die Fairness der Verteilung der Gesamteinkommen irrelevant bleibt, selbst wenn ein Gesamteinkommensmaximum mit Verteilungswirkungen verbunden ist, die eine Mehrheit der Wähler als ungerecht ansieht (Vernachlässigung von Verteilungsgerechtigkeit).
2. die Legitimität gesellschaftlicher Prozesse, mit denen eine Gesamteinkommensmaximierung erreicht wird, wird ignoriert. So spielt es keine Rolle, welche Folgen der Prozess der Einkommensmaximierung für die Autonomie, Handlungsfähigkeit und Kontrollmacht der Bevölkerung hat, obwohl diese aus menschenrechtlicher Sicht in einer Demokratie unbedingt zu respektieren und zu schützen sind (Vernachlässigung prozeduraler Gerechtigkeit).

Jedoch sind es eben jene Ungerechtigkeiten gesellschaftlicher Prozesse sowie der Verteilung, die Polarisierung und Fremdenfeindlichkeit triggern, wodurch wiederum starker emotionaler Druck auf Geflüchtete ausgeübt wird. Insgesamt verursacht die konzeptionelle Vernachlässigung von prozeduraler und von Verteilungsgerechtigkeit durch die Standardökonomik Polarisierungstendenzen, die ökonomisch weder beabsichtigt noch vorhersehbar sind, aber zum Scheitern ökonomischer Migrationsstrategien beitragen.

## 5. Schlussfolgerungen

In diesem Beitrag stehen Ursachen und Folgen der Polarisierung an den Rändern der deutschen Gesellschaft im Vordergrund. Dies bedeutet keinesfalls, dass ein Großteil der Bevölkerung in Deutschland stark polarisiert ist. Forderungen nach völliger Schließung oder Öffnung von Grenzen sind seltene Außenseiterpositionen. Insgesamt stellen Mau et al. (2024: 397) in ihren empirischen Untersuchungen für Deutschland fest, die Ansicht, Deutschland sei zu einer Einwanderungsgesellschaft geworden, sei weit verbreitet. So lässt sich als überwiegender Grundkonsens eine »bedingte Inklusionsbereitschaft« feststellen, die Zuwanderung unter bestimmten Vorbedingungen befürwortet. Eine Willkommenskultur ist vor allem dann festzustellen, wenn der Eindruck kultureller Fremdheit begrenzt bleibt, wenn als Migrationsgrund die Flucht vor Verfolgung vermutet wird und wenn Zuwanderer den Arbeitsmarktanforderungen entsprechen oder einen Beitrag zur Überwindung des Fachkräftemangels und zur Sicherung des Wohlstands leisten.

Allerdings sind auch Bedenken, Sorgen oder Ablehnung (weiterer) Zuwanderung erkennbar, deren Bestimmungsfaktoren hier analysiert wurden. So prägen zunächst unterschiedliche, etwa menschenrechtliche, utilitaristische oder kommunitaristische Werte die Diskussionen, die ihrerseits auch mit unterschiedlichen Lebenswirklichkeiten und Haltungen einhergehen. In liberalen Demokratien sollen Konflikte durch breite politische Mitwirkung der Gesamtbevölkerung offengelegt und diskutiert werden, damit legitime, akzeptable Kompromisse erreicht werden können. Jedoch sind diese Voraussetzungen in vielen repräsentativen Demokratien unter anderem aufgrund des sehr hohen Anteils von Hochqualifizierten in Parlamenten wie dem Deutschen Bundestag nicht gegeben. Die Lebenswirklichkeiten, Werte und kulturellen Vorstellungen dieser Abgeordneten unterscheiden sich deutlich von manchen anderen Bevölkerungsgruppen, was zu Konflikten etwa über Migrationspolitik beiträgt und Populisten stärkt. Im Folgenden werden daher zunächst in der gebotenen Kürze Ansatzpunkte skizziert, wie eine breitere Mitwirkung der Bevölkerung in politischen Entscheidungsprozessen erreicht werden kann.

Vorgeschlagen werden etwa direktdemokratische Verfahren wie Referenden, Volksbegehren, -abstimmungen und -entscheidungen, die Bürgerbeteiligung auch zwischen den Wahlterminen ermöglichen. Zwar ist die Beteiligung an solchen Abstimmungen geringer als an Wahlen, doch können sie die Mitwirkung etwas breiterer Bevölkerungsgruppen erreichen. Zudem lassen sich hiermit Themen auf die politische Agenda setzen, die von Parlamentsabgeordneten vernachlässigt werden (Kersting 2022: 230–231). Jedoch beinhalten direktdemokratische Instrumente auch Risiken, speziell für politisch polarisierte Themen wie die Fluchtmigration. So wurde eine Verbindung von populistischen Einstellungen, nationaler Identifikation und Forderungen nach mehr direkter Demokratie beobachtet und am Beispiel von Volksabstimmungen auch empirisch bestätigt. Es besteht insofern ein Risiko der Vereinnahmung direktdemokratischer Verfahren (Reinhardt 2023: 317–318), die die politischen Mitwirkungsmöglichkeiten populistisch ausgegrenzter Einheimischer und Geflüchteter eher einschränken könnte.

Aussichtsreicher erscheinen hier aleatorische Verfahren, etwa Bürgerräte. Dabei werden Personen über eine Zufallsauswahl in Bürgerräte einbezogen. Bürgerräte sind meist kleinere Gruppen (mit maximal 160 Teilnehmern auf nationaler Ebene), die in einen moderierten Prozess eingebunden werden. Sie ermöglichen es, beteiligungsferne Gruppen, etwa Geflüchtete, bewusst in den politischen Prozess einzubinden, bislang vernachlässigte Aspekte zu berücksichtigen und den Einfluss etablierter Parteiführungen und wirtschaftlicher Interessenverbände zu begrenzen. Insofern eignen sich aleatorische Verfahren als ergänzende Verfahren in repräsentativen Demokratien, um marginalisierte Gruppen gezielt einzube-

ziehen. Jedoch ist es schwierig, etwa mit Bürgerräten eine breite Öffentlichkeit zu erreichen (Frey und Zimmer 2022: 119–120; Reinhardt 2023: 224).<sup>2</sup>

Breite Beteiligung lässt sich besonders auf kommunaler Ebene fördern, auf der gesellschaftliche Gestaltung und politische Beteiligung unmittelbar als überschaubar, begreifbar und beeinflussbar erlebt werden können. Aufgrund der räumlichen Trennung der Wohngegenden nach Bildung, Einkommen oder Migrationsgeschichte fehlen aber häufig öffentliche physische Räume für die persönliche Kommunikation miteinander, die kommunal bereitgestellt werden sollten. Erleichtert werden dadurch gemeinsame Begegnungen und Projekte unterschiedlichster Bürger, die hierdurch auch mit Geflüchteten in Kontakt kommen können. Dabei werden sie sich nicht nur ihrer Unterschiede, sondern auch ihrer Gemeinsamkeiten bewusst, die Populisten nicht erwähnen. Gelingen auf dieser Basis gemeinsame Projekte, so lässt sich dies als eigener gemeinsamer Miterfolg wertschätzen (Hochmuth 2025); dies kann die Motivation zu weiteren Kooperationen, aber auch Vertrauen in unterschiedlichste Menschen und gesellschaftliche Institutionen ebenso wie den sozialen Zusammenhalt stärken (Hochmuth 2025; Volkert 2025).

Darüber hinaus stellt sich die Frage, wie die Standardökonomik weiterentwickelt werden kann, um die Vernachlässigung von prozeduralen und Verteilungsungerechtigkeiten zu überwinden; schließlich kommt es hierdurch zu emotionalen Konflikten und dem Erstarken populistischer Akteure, die liberale Demokratien gefährden und zum Scheitern ökonomisch rationaler Migrationspolitik führen. Es ist daher unabdingbar, die Ökonomik hinreichend zu stärken, indem sowohl prozedurale Gerechtigkeit als auch Verteilungsgerechtigkeit konzeptionell Eingang in die Ökonomik finden. Dies bedeutet keinesfalls, dass Ökonomen über Gerechtigkeitsfragen entscheiden sollen; diese sind grundsätzlich im demokratischen Prozess zu beantworten (Sen 2009). Wohl aber lassen sich durch eine solche konzeptionelle Stärkung der Ökonomik Gerechtigkeitsprobleme gesamtutzenmaximierender Strategien bereits bei deren Konzeption überhaupt erst erkennen, damit einhergehende Konflikte vorausschauend vermeiden und ein Scheitern ökonomischer Strategien verhindern. Für eine solche Stärkung der Ökonomik bietet sich der Capability-Ansatz des Nobelpreisträgers für Ökonomik und Philosophen Amartya Sen an. Schließlich berücksichtigt der Capability-Ansatz konzeptionell sowohl die prozedurale als auch die Verteilungsgerechtigkeit; ferner fokussiert der Capability-Ansatz auch auf Fragen des Zusammenspiels von Ökonomie und deliberativer Demokratie, was für die ebenfalls notwendige Stärkung repräsentativer Demokratien von Vorteil ist. Eine nä-

---

<sup>2</sup> Zu weiteren Herausforderungen und Lösungsansätzen aleatorischer Verfahren sei auf Frey und Zimmer (2022) verwiesen.



here Darstellung des Capability-Ansatzes würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen, weshalb auf Literatur verwiesen werden soll (Sen 2009; Volkert 2025; Volkert und Winters 2025).

## Literatur

- Abreu, Maria; Öner, Özge (2020): Disentangling the Brexit vote: The role of economic, social and cultural contexts in explaining the UK's EU referendum vote. *Economy and Space* 2020, Vol. 52(7), 1434–1456.
- Arin, K. Peren; Polyzos, Efstathios; Thum, Marcel (2024): Understanding the populist voter. *Economic Policy Forum*, 25(2): 14–18.
- Bach, S.; Brücker, H.; Haan, P.; Romiti, K.; van Deuverden; Weber, E. (2017): Investitionen in die Integration der Flüchtlinge lohnen sich. *DIW Wochenbericht* 3, 47–59. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Baier, Andreas; Siegert, Manuel (2018). Die Wohnsituation Geflüchteter. Ausgabe 02|2018 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Bansak, Kirk; Hainmeller, Jens; Hangartner, Dominik (2016): How economic, utilitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers, *Science*, 354 (6309), S. 217–222.
- Beckerman, Wilfred (2017): *Economics as applied ethics. Fact and value in economic policy*, 2. Auflage, Cham, Schweiz: Springer.
- Besic, Edvina; Gasteiger-Klicpera, Barbara; Hafner, Jessica; Stefitz, Elisabeth (2020): Refugee students' perspectives on inclusive and exclusive school experiences in Austria. *International Journal of Psychology*, 55(5), Oktober: S. 723–731.
- Bormann, Carla (2024): Teilhabe durch Wohnen. Herausforderungen und Möglichkeiten in der Fluchtmigration. In: Franziska Werner, Philipp Piechura, Carla Bormann, Ingrid Breckner (Hg.): *Flucht, Raum, Forschung – Einführung in die raumsensible Fluchtmigrationsforschung*, Wiesbaden: Springer VS, S. 277–296.
- Brücker, Herbert; Ehab, Maye; Jaschke, Philipp; Kosyakova, Yuliya (2024): Institutionelle Hürden beeinflussen Umfang und Qualität der Erwerbstätigkeit von Geflüchteten. *IAB-Forschungsbericht* 12, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Docquier, Frédéric; Rapoport, Hillel (2025): The Vicious Cycle of Xenophobia: Immigration and Right-Wing Populism; IZA Discussion Paper Series No. 17754, Institute of Labor Economics, Bonn.
- Dorn, Florian; Gstrein, David; Neumeier, Florian (2024a): Wachsende Armutsgefährdung mitverantwortlich für Wahlerfolg rechtsextremer Parteien, *ifo Schnelldienst*, 77(3), März: 16–20.
- Eberl, Jakob-Moritz; Meltzer, Christine E.; Heidenreich, Tobias; Herrero, Beatrice; Theorin, Nora; Lind, Fabienne; Berganza, Rosa; Boomgaarden, Hajo G.; Schemer, Christian; Strömback, Jesper (2018). The European media discourse on immigration and its effects: a literature review. *Annals of the International Communication Association*, 42(3), 207–223.
- Funcke, Florian; Schularick, Moritz; Trebesch, Christoph (2024): Populistische Regierungen: wirtschaftliche und politische Folgen. *Ifo Schnelldienst*, 77(3), 20–25.

- Frey, Bruno S.; Zimmer, Oliver (2023): Mehr Demokratie wagen: für eine Teilhabe aller, Berlin: Aufbau Verlage. <https://doi.org/10.15460/kommges.2017.18.2.581>Hagen, Lutz; In der Au, Anne-Marie; Wieland, Mareike (2017). Polarisierung im Social Web und der intervenierende Effekt von Bildung: Eine Untersuchung zu den Folgen algorithmischer Medien am Beispiel der Zustimmung zu Merkmals »Wir schaffen das!«. *Kommunikation@gesellschaft*, 18(2). <https://doi.org/10.15460/kommges.2017.18.2.581>.
- Heller, Ayline; Braunheim, Lisa; Decker, Oliver; Brähler, Elmar; Schmidt, Peter (2024): Is the migrant share really the problem? Size of migrant population and individual authoritarianism as major determinants of xenophobic attitudes, *Ethnic and Racial Studies*, 47(15), 3161–3187.
- Hochmuth, Uwe (2025): Vernünftige Diskurse zur Gestaltung der Gesellschaft, S. 133–168, in: Hochmuth, Uwe; Kurz, Rudi; Mangold, Michael (Hg.): Wachstum am Wendepunkt. Einsichten in Notwendigkeiten, Bielefeld: transcript Verlag.
- Inglehart, Ronald F.; Norris, Pippa (2016): Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash. Harvard John F. Kennedy School of Government, Faculty Research Working Paper RWP16-026, August, Cambridge, Mass.
- Jaschke, Philipp; Kosyakova, Yuliya; Auer, Daniel; Hunkler, Christian; Salikutluk, Zerrin; Sprengholz, Maximilian; Kubis, Alexander (2025): Immigrants' recruitment chances in the German labor market: Evidence from large-scale survey experiments. (IAB-Forschungsbericht 06/2025), Nürnberg.
- Kanas, Agnieszka; van Tubergen, Frank; Kosyakova, Yuliya (2025): Determinants of refugees' generalised and institutional trust: evidence from Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, DOI: 10.1080/1369183X.2025.2514800.
- Kersting, Norbert (2022): Öffentlichkeit und deliberative und direkte Demokratie, S. 219–233 in: Borucki, Isabell; Kleinen-von Königslöw, Katharina; Marshall, Stefan; Zerback, Thomas et al. (Hg.): Handbuch Politische Kommunikation, Wiesbaden: Springer.
- Kilian-Yasin, Katharina; Schirovsky, Hanna (2020): Interkulturelle Perspektiven – Kulturkonzepte und Grundhaltungen für empirisches Forschen in multikulturellen Settings, S. 87–108, in: Hanna Schirovsky, Julia Schmidtke, Jürgen Volkert (Hg.): Nicht nur über, auch mit Geflüchteten reden. Verwirklichungschancen, Einschränkungen und Integration aus der Sicht Geflüchteter, Universität Tübingen Weltethos Institut, Tübingen Library Publishing.
- Kosyakova, Yuliya; Olbrich, Luka; Gallego Torres, Katia; Hammer, Luisa; Koch, Theresa; Wagner, Simon (2025): Deutschland als Zwischenstation? Rückkehr- und Weiterwanderungsabsichten von Eingewanderten im Lichte neuer Daten des International Mobility Panel of Migrants in Germany (IMPa). IAB Forschungsbericht 15, IAB Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Levio, Eugenio; Bayerlein, Michael; Grimalda, Gianluca; Reggiani, Tommaso G. (2025): Narratives of Migration and Political Polarization: Private Preferences, Public Preferences and Social Media, IZA Discussion Paper 17749, März.
- Margalit, Yotam (2019): Economic Insecurity and the Causes of Populism Reconsidered. *Journal of Economic Perspectives* 33(4), 152–170.
- Merkel, Wolfgang; Zürn, Michael (2019): Kosmopolitismus, Kommunitarismus und die Demokratie, in: Julian Nida-Rümelin, Detlef von Daniels und Nicole Wloka (Hrsg.): Internationale Gerechtigkeit und institutionelle Verantwortung, Berlin, Boston: De Gruyter 2019, S. 67–102.
- Münkler, Herfried (2025): Macht im Umbruch. Deutschlands Rolle und die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, Berlin: Rowohlt.

- Neri-Lainé, Matteo; Rapoport, Hillel (2025): The consequences of Trump's migration policies, Paris School of Economics Policy Brief 18, February, Paris.
- OECD (2024), International Migration Outlook 2024, OECD Publishing, Paris,
- Poutvaara, Panu; Steinhardt, Max Friedrich (2015): Bitterness in life and attitudes against immigration, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 800, Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Ratha, Dilip Kumar; Mohapatra, Sanket; Scheja, Anna Elina (2011): Impact of migration on economic and social development: a review of evidence and emerging issues. World Bank Policy Research Working Paper No. 5558, Washington: The World Bank.
- Reckwitz, Andreas (2020): Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne, 2. Auflage, Berlin: Suhrkamp.
- Reinhardt, Peter (2023): Identität, Populismus und direkte Demokratie. Zum Einfluss der nationalen Identität auf das Verhältnis von rechtspopulistischen Einstellungen und der Präferenz für direktdemokratische Entscheidungsverfahren, Politische Vierteljahresschrift 64, S. 293–323.
- Rodrik, Dani (2021): Why does globalization fuel populism? Economics, Culture, and the Rise of Right-Wing Populism, in: Annual Review of Economics 13, S. 133–170.
- Schmidtke, Julia; Volkert, Jürgen (2020): Zuwanderungspolitik und Integration Geflüchteter – Ethische Positionen, die Perspektive Schutzsuchender und ein Projekt forschenden Lernens, S. 27–55, in: Schirovsky, Hanna; Schmidtke, Julia; Volkert, Jürgen (Hg.): Nicht nur über, auch mit Geflüchteten reden. Verwirklichungschancen, Einschränkungen und Integration aus der Sicht Geflüchteter, Universität Tübingen Weltethos-Institut, Tübingen Library Publishing.
- Sen, Amartya (2009): The Idea of Justice, London: Penguin.
- Singer, Peter (2017): Die drinnen und die draußen, in: Frank Dietrich (Hrsg.): Ethik der Migration. Philosophische Schlüsseltexte, S. 60–76, Berlin: Suhrkamp.
- Statistisches Bundesamt (2024): Zensus 2022: Anteil der Akademiker in Deutschland nimmt zu. Pressemitteilung Nr. 50 vom 16. Oktober 2024, Wiesbaden. [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zensus2022-Pressesmitteilungen/PM\\_zensus2022\\_50.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zensus2022-Pressesmitteilungen/PM_zensus2022_50.html)
- University of Europe for Applied Sciences (2025): Akademikeranteil im Bundestag: Anteil bei CDU/CSU und den Grünen am größten, Pressemitteilung, 4. Juli 2025, Potsdam. <https://www.ue-germany.com/de/news-center/presse/akademikeranteil-im-bundestag>.
- Volkert, Jürgen (2025): Grundwerte nachhaltiger Entwicklung: Voraussetzungen und Konflikte intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit, S. 53–78 in: Jantzen, Petra/Vogel, Thomas/von Wirth, Timo (Hg.), Kompass für den Wandel: Mit transformativen Fähigkeiten die Welt von morgen gestalten, München: oekom-Verlag.
- Volkert, Jürgen; Winters, Hugo (2025): Der Capability-Ansatz: eine Alternative zur Weiterentwicklung der Standardökonomik, 187–214.
- Walzer, Michael (2017): Mitgliedschaft und Zugehörigkeit. In: Frank Dietrich (Hrsg.): Ethik der Migration. Philosophische Schlüsseltexte, S. 29–47, Berlin: Suhrkamp.
- <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2025/03/political-enemy-retribution-efforts/682095/> Wehner, Peter (2025): Trump's Appetite for Revenge Is Insatiable. The Atlantic, March 20, 2025. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2025/03/political-enemy-retribution-efforts/682095/>.
- Yakushko, O. (2009). Xenophobia: Understanding the roots and consequences of negative attitudes toward immigrants. The Counselling Psychologist, 37(1), 36–66.

Teil 2

## **Umweltschutz und nachhaltiger Konsum**



# Monitoring im (Umwelt-)Recht – am Beispiel des Nationalen Monitoringzentrums für Biodiversität

Von Prof. Dr. Christian Schrader

2021 wurde das Nationale Monitoringzentrum zur Biodiversität (NMZB) gegründet. Ziel des Beitrags ist, an diesem Beispiel Monitoring als Rechtsbegriff zu konturieren, Akteure und rechtliche Grundlagen zum Monitoring darzustellen sowie auf absehbare Entwicklungen hinzuweisen.

Ziel des nationalen Monitoringzentrums zur Biodiversität ist es, den Ausbau der Monitoringpraxis voranzubringen und langfristig zu sichern. Ferner soll es sich um Methodenstandards und einheitliche Definitionen kümmern. Darüber hinaus soll es alle (nationalen) Monitoring-Akteure, d. h. sämtliche Institutionen mit Bezug zum Biodiversitätsmonitoring einbeziehen, befähigen und vernetzen.<sup>1</sup>

## 1. (Biodiversitäts-)Monitoring

Die Biodiversitätskonvention verlangt seit 1992 von den Vertragsstaaten, to »monitor, ... , the components of biological diversity«.<sup>2</sup> Seit 2002<sup>3</sup> war das Umweltmonitoring der Sache nach im nationalen Naturschutzrecht geregelt, § 6 BNatSchG. Weitere Monitoringverpflichtungen entstanden in einzelnen Um-

---

<sup>1</sup> Bundesregierung, Grobkonzept für das nationale Monitoringzentrum für Biodiversität, BT-Drs. 19/26454, S. 2.

<sup>2</sup> Art. 7 (b) Convention on Biological Diversity, Übereinkommen über die biologische Vielfalt, BGBl. 1993, Teil II S. 1741 ff.

<sup>3</sup> § 12 des Gesetzes zur Neuregelung des Naturschutzes und der Landschaftspflege v. 25.3.2022, BGBl Teil I S. 1193.

weltbestandteilen wie Wasser<sup>4</sup> und Luft<sup>5</sup>, Wälder<sup>6</sup> oder Meeren<sup>7</sup>, im Klimaschutz<sup>8</sup>, zum gesundheitsbezogenen Human-Biomonitoring<sup>9</sup> und zum Biomonitoring in der Arbeits- und Umweltmedizin<sup>10</sup> oder zum Tierwohl<sup>11</sup>. Einen intensiven Schub erhält das Monitoring durch neue EU-Vorschriften zum Bodenmonitoring<sup>12</sup> und einer Verordnung über die Wiederherstellung der Natur<sup>13</sup>. Die Webseite des NMZB weist auf 31 verschiedene Monitoringprogramme zu Biodiversität hin, zuzüglich 22 Monitoringprogrammen zu Einflussgrößen auf Biodiversität<sup>14</sup>.

Zunächst entstanden private Gesellschaften und Vereine aus Liebhaberinteresse für bestimmte Tiere oder Pflanzen, etwa Orchideen oder Vögel. Schon früh traten mit den Vogelschutzwarten öffentlich-rechtliche Institutionen der Länder hinzu.<sup>15</sup> Eine Verwaltungsvereinbarung von Bund und Ländern Vogelmonitoring regelt seit 2007 insbesondere die finanzielle Unterstützung des Dachverbands Deutscher Avifaunisten e. V.<sup>16</sup> Sonstige Monitoringaufgaben werden meist von den Ländern, aber auch vom Bund ausgefüllt, so zum Waldmonitoring<sup>17</sup> oder zur biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften.<sup>18</sup> Im Geschäftsbereich des Bundesum-

<sup>4</sup> Nach Art. 8 Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Programme zur Überwachung des Zustands der Gewässer aufgestellt werden. Aus Untersuchungen des Abwassers bei Kläranlagen wurde über das Vorkommen des Covid-Erregers berichtet.

<sup>5</sup> Art. 7 (b), 9 der Convention on Long-range Transboundary Air Pollution (Luftreinhaltekonvention) der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa, 1979, <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf> (2.6.2025); § 44 BImSchG.

<sup>6</sup> Walderhebung nach § 41 a BWaldG.

<sup>7</sup> Bundesamt für Naturschutz, Marines Monitoring, Rechtliche Anforderungen, <https://www.bfn.de/grundlagen-und-anforderungen> (2.6.2025).

<sup>8</sup> Verordnung (EU) Nr. 601/2012, § 5 Klimaanpassungsgesetz.

<sup>9</sup> Umweltbundesamt, Human-Biomonitoring, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/gesundheit/belastung-des-menschen-ermitteln/human-biomonitoring> (2.6.2025).

<sup>10</sup> § 6 Abs. 2 Verordnung zur arbeitsmedizinischen Vorsorge.

<sup>11</sup> Johann Heinrich von Thünen Institut, Nationales Tierwohl-Monitoring, Hintergrund, <https://www.nationales-tierwohl-monitoring.de/projekt/hintergrund/> (21.5.2022).

<sup>12</sup> European Commission, Proposal for a Directive on Soil Monitoring and Resilience (Soil Monitoring Law), COM (2013) 416 vom 5.7.2023. Der Entwurf wurde im April 2025 vom Rat beschlossen.

<sup>13</sup> Verordnung (EU) 2024/1991 vom 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderungen der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. L v. 29.7.2024, insb. deren Art. 20 sowie Art. 10 Abs. 2 und 4, Art. 14, Art. 15 Abs. 3 lit. (g) und (p), Art. 21 Abs. 2 lit. (c), Anhang IV und VI.

<sup>14</sup> NMZB, Steckbriefe, [www.monitoringzentrum.de/thema/steckbriefe](http://www.monitoringzentrum.de/thema/steckbriefe) (2.6.2025)

<sup>15</sup> Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten, ohne Titel, <http://www.vogelschutzwarten.de/vvv.htm> (2.6.2025).

<sup>16</sup> Dachverband Deutscher Avifaunisten e. V., Monitoring, <https://www.dda-web.de/monitoring/mhb/programm> (17.7.2025)

<sup>17</sup> Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat, Europäisches Waldmonitoring, <https://www.bmel.de/DE/themen/wald/wald-in-deutschland/eu-waldmonitoring.html> (26.5.2025).

<sup>18</sup> Thünen-Institut, MonVia: Monitoring der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften, <https://www.thuenen.de/de/institutsuebergreifende-projekte/monitoring-der-biologischen-vielfalt-in-agrarlandschaften> (23.7.2029).

weltministeriums (BMU) wurden unter anderem das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) gesetzlich errichtet.<sup>19</sup> Das UBA befasst sich seit 2024 mit dem Bodenmonitoring, das BfN u. a. mit dem Meeresmonitoring.

In diese Institutionenlandschaft wurde das NMZB eingebracht, da die Ermittlung der allgemeinen ökologischen Situation in Deutschland seit langem als defizitär angesehen wurde.<sup>20</sup> Monitoring ist fachlich wie rechtlich geboten. Eine wissenschaftsbasierte Gesellschaft in schnellem Wandel erfordert eine genaue Kenntnis der tatsächlichen Vorgänge. Verfassungsrechtlich legt Art. 20a GG dem Gesetzgeber eine permanente Pflicht auf, das Umweltrecht den neuesten Entwicklungen und Erkenntnissen in der Wissenschaft anzupassen.<sup>21</sup>

Die Koalitionsvereinbarung zur 19. Legislaturperiode sah den Aufbau eines nationalen Monitoringzentrums zur Biodiversität vor. Ein Grobkonzept der Bundesregierung stellte insbesondere Aufgaben und Struktur des NMZB vor.<sup>22</sup> Das NMZB wurde sodann mit einem Organisationserlass des Bundesumweltministeriums innerhalb des BfN angesiedelt. Das NMZB besteht aus der »Zentrale« und verschiedenen »Gremien«.<sup>23</sup>

Doch was ist Monitoring?

### 1.1. Keine Legaldefinition

Im deutschen Recht ist der Begriff Monitoring wenig gebräuchlich und vergleichsweise neu.<sup>24</sup> Die gesetzlichen Definitionen des Sozial-, Tierseuchen- und Lebensmittelrechts<sup>25</sup> sind sachlich auf das Umweltrecht nicht anwendbar.

### 1.2. Monitoring im Energie-, Wettbewerbs- und Klimaschutzrecht

Dem Umweltbereich naheliegendere Monitoringregeln enthalten das Energie-, Wettbewerbs- und Klimaschutzrecht in §§ 63 Abs. 3, 35 EnWG und § 48 Abs. 3, 53 Abs. 3 GWB. Jährlich werden Monitoringberichte zum Energiemarkt veröf-

<sup>19</sup> Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz v. 6.8.1993 (BGBl. I S. 1458), zul. geänd. durch Artikel 289 Verordnung v. 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328).

<sup>20</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Allgemeine ökologische Umweltbeobachtung, 1990; ders., Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten 2002, Kurzfassung, S. 35.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 212, juris.

<sup>22</sup> BT-Drs. 19/26454 vom 28.1.2021.

<sup>23</sup> NMZB, Struktur, <https://www.monitoringzentrum.de/struktur> (23.7.2025).

<sup>24</sup> Siehe die Sachverzeichnisse von UGB-KomE, 1998, S. 1708; *Kloepfer*, Umweltrecht, 2. Aufl. 1998, S. 1397.

<sup>25</sup> § 50 LFGB, dazu *Meyer*, in: Meyer/Strein, LFGB, 2. Aufl. 2012, § 50 Rn. 2; § 10 Tiergesundheitsgesetz, § 9 Abs. 2 SGB III.



fentlich, auch um die Markttransparenz zu erhöhen.<sup>26</sup> Nach § 98 EEG müssen die Länder und der Bund jährlich öffentlich berichten über die Erreichung verschiedener Ziele zum Ausbau der erneuerbaren Energien, um eine belastbare Daten- und Informationsbasis zu schaffen.<sup>27</sup> Im Klimaschutzrecht schafft die Monitoring-Verordnung<sup>28</sup> (EU) Nr. 601/2012 Grundlagen für Pläne der Anlagenbetreiber, § 6, und für die Zuteilung von Berechtigungen an Luftfahrzeugbetreiber, § 11 TEHG. Nach § 5 Klimaanpassungsgesetz hat die Bundesregierung alle vier Jahre einen öffentlichen Monitoringbericht nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft zu erstellen.<sup>29</sup> Der Bericht ist verknüpft mit der Bewertung der Zielerreichung und ggf. einer Anpassung der Maßnahmen. Das übereinstimmende Merkmal des Monitorings im Energie- und Klimarecht ist Transparenz durch Zuleitung an die Öffentlichkeit, die hiermit selbst die Möglichkeit zur Kontrolle erhält als Instrument der staatlichen Verhaltenssteuerung.<sup>30</sup> Das allgemeine Umweltinformationsrecht im UIG und die Transparenzgesetze der Länder kennen den Begriff Monitoring nicht. Bei ihnen steht die Öffentlichkeit von Verwaltungsdaten im Vordergrund, nicht die Aufhellung komplexer Situationen im Interesse besserer staatlicher Steuerung.

### 1.3. Monitoring im Naturschutzrecht

Das Naturschutzrecht nutzt den Begriff Monitoring nur an zwei nachrangigen und versteckten Stellen. Zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft, § 13 ff. BNatSchG, erging die Bundeskompensationsverordnung (BKompV). Eine Tabelle in Anlage 6, Buchst. A der BKompV enthält gelegentlich Formulierungen mit dem Wort Monitoring. Hier wird Monitoring als Detail für Nebenbestimmungen eines Verwaltungsakts verwendet. Die zweite Stelle betrifft invasive Arten, die durch Monitoring erfasst werden, um ihre Ausbreitung zu verhindern, Art 14 Verordnung (EU) 1143/2014. Naturschutzregeln des Landesrechts gehen bei Nationalparks und Biosphärenreservaten auf Monitoring ein.

Generell stützt sich das Monitoring im Naturschutz auf eine gesetzliche Bestimmung, die den Begriff gar nicht enthält. Das deutsche Recht nutzt den Begriff

<sup>26</sup> §§ 63 Abs. 3, 35 EnWG und § 48 Abs. 3, 53 Abs. 3 GWB. In der Literatur kaum analysiert: *Bechtold/Bosch*, Kartellgesetz, 8. Aufl. 2015, § 48 GWB Rn. 9; *Schellberg*, in: *Elspas/Graßmann/Rasbach*, EnWG, 2. Aufl. 2023, § 35 Rn. 4; tiefergehender *Wahlhäuser*, in: *NK-EnWG*, 3. Aufl. 2024, § 35 Rn. 9, 11.

<sup>27</sup> *Müggenborg*, in: *Frenz/Müggenborg/Cosack/Rutloff/Schomerus*, EEG 2023, 6. Aufl. 2025, § 98 Rn. 14.

<sup>28</sup> Bezeichnung in § 3 Nr. 10 TEHG.

<sup>29</sup> Umweltbundesamt, Monitoringbericht 2023, 2023, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/monitoringbericht-2023> (1.6.2025).

<sup>30</sup> *Scherf*, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KAnG) – Ein erster Überblick, ZUR 2024, 277 (280).

der Beobachtung, § 6 BNatSchG. Die juristische Literatur setzt die Beobachtungspflicht mit Monitoring gleich.<sup>31</sup>

§ 6 Abs. 2 BNatSchG nennt als Ziel die gezielte und fortlaufende Ermittlung, Beschreibung und Bewertung des Zustands und der Veränderungen von Natur und Landschaft, einschließlich der Ursachen und Folgen. Beobachtung muss also systematisch, in wissenschaftlich begründeten Intervallen und dauerhaft erfolgen.<sup>32</sup> Sie ist auf den Ist-Zustand gerichtet sowie auf den Vergleich mit früheren Beobachtungen. Die Ursachen und Folgen der Veränderungen können ermittelt werden durch Folgeabschätzungen, Erfolgskontrollen, Soll-Ist-Vergleiche, Vorher-Nachher-Vergleiche, Mit-Ohne-Vergleiche<sup>33</sup> oder andere Methoden.

Das Gesetz weist die Aufgabe der Beobachtung dem Staat zu.<sup>34</sup> Innerhalb des Staates folgt die Beobachtungsaufgabe der Zuständigkeit für die Sachaufgaben im Naturschutz. Das Naturschutzrecht ist in der Regel von den Ländern zu vollziehen, Art. 83 GG. Den Ländern kommt damit die Hauptaufgabe bei der Beobachtung zu.<sup>35</sup> Daraus ergibt sich ein vornehmlich dezentrales System der Beobachtung. Nur wo § 3 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG bestimmte Zuständigkeiten des BfN eröffnet, etwa im Meeresnaturschutz, besteht eine Bundesaufgabe, mit der Folge einer Bundesaufgabe der Beobachtung, § 6 Abs. 5 BNatSchG. Die Ansiedlung des NMZB im BfN folgt dieser gesetzlichen Aufgabenzuweisung.

Die Länder nehmen die Beobachtungsaufgabe sehr unterschiedlich und oft unzureichend wahr. Jedoch gibt es kein Eintrittsrecht des Bundes in die Länderaufgabe zur Beobachtung. Das NMZB ist insoweit auf eine freiwillige Kooperation der Länder angewiesen, wobei sich Bund und Länder bei der Beobachtung unterstützen und aufeinander abstimmen sollen, § 6 Abs. 4 BNatSchG. Die Pflicht, Beobachtungsmaßnahmen aufeinander abzustimmen, ist nur selten gesetzlich ausgefüllt, § 41a Abs. 1 S. 4 BWaldG. Dies lässt Raum für Tätigkeiten des NMZB,<sup>36</sup> denn es ist die sinnvolle Funktion der Kooperation, Doppelarbeit zu vermeiden und zusammen anstatt unkoordiniert nebeneinander zu arbeiten.<sup>37</sup> Allerdings werden die allgemeinen Kooperationspflichten der Behörden von Bund und Ländern als zu wenig konkretisiert angesehen.<sup>38</sup> Außerdem bestehen

<sup>31</sup> Krohn, in: GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 6 Rn. 3, 10, 15, 16, 22. Ähnlich Ramsauer, in: Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 3 Rn. 149. Vgl. auch § 5 Abs. 2 LNatSchG NRW.

<sup>32</sup> Krohn, in: GK-BNatSchG (Fn. 30), § 6 Rn. 26.

<sup>33</sup> Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, 2. Aufl. 2018, § 6 BNatSchG Rn. 17.

<sup>34</sup> Er kann Akteure des ehrenamtlichen Naturschutzes mit der Durchführung von Beobachtungen betrauen, Krohn, in: GK-BNatSchG (Fn. 30), § 6 Rn. 10.

<sup>35</sup> A. Schumacher/J. Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, 3. Aufl. 2021, § 6 Rn. 6; Vagedes, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 3. Aufl. 2025, § 6 Rn. 3.

<sup>36</sup> Vgl. Krohn, in: GK-BNatSchG (Fn. 30), § 6 Rn. 34.

<sup>37</sup> Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 32), § 6 BNatSchG Rn. 35.

<sup>38</sup> Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 32), § 6 BNatSchG Rn. 29. Vagedes, in: Lütkes/Ewer (Fn. 34), § 6 Rn. 13, nennt konkret wechselseitige Unterstützung bei Dauerbeobachtungsflächen.

auch für allgemeine Kooperationspflichten Grenzen, etwa für geheimhaltungsbedürftige Informationen,<sup>39</sup> personenbezogene Daten oder für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, § 6 Abs. 6 BNatSchG.<sup>40</sup> Sich »abstimmen« bedeutet lediglich wechselseitige Information und Diskussion.<sup>41</sup> Es besteht kein Weisungsrecht der Bundesstellen und keine Pflicht der Landesstellen, sich Bundesauffassungen anzuschließen. Die für abgestimmte Beobachtungen von Bund und Länder nötigen bundesweit standardisierten Methoden<sup>42</sup> kann der Bund nicht erzwingen. Aus der Aufgabenzuweisung des § 6 folgt für die Beobachtungsbehörden nicht das Recht, zum Zweck der Datensammlung in die Rechte Einzelner einzugreifen.<sup>43</sup>

Die Gegenstände der Beobachtung listet § 6 Abs. 3 BNatSchG mit »insbesondere« beispielhaft auf.<sup>44</sup> Nicht in § 6 BNatSchG einbezogen sind sozioökonomische Daten, auf die Gesundheit des Menschen bezogene Umweltdaten<sup>45</sup> oder spezielle Monitoringpflichten in den Umweltmedien Boden, Wasser und Luft.

Insgesamt ist das Monitoring im Naturschutzrecht nur in Ansätzen und in hergebrachten Vorschriften zur Beobachtung geregelt. Damit fehlt es bereits an einer gesetzlichen Verankerung des Biodiversitäts-Monitorings und des NMZB.

## 1.4. Begriff Monitoring

Mangels gesetzlicher Regelungen ist auf die allgemeinen Auslegungskriterien abzustellen, um aus der Wortbedeutung und insbesondere der systematischen Auslegung wichtige Aussagen zum Begriff Monitoring zu gewinnen.

### 1.4.1. Allgemeine Wortbedeutung

»Monitoring« leitet sich aus dem Substantiv »Monitor« ab, das für Kontrollgeräte steht, über den Bildschirm hinaus.<sup>46</sup> Monitoring als Handlung wird mit »Observierung« und »Beobachtung« gleichgesetzt.<sup>47</sup>

<sup>39</sup> Diese bestünden auf militärischem Gebiet sowie im Bereich der friedlichen Nutzung der Kernenergie, so *Vagedes*, in: Lütkes/Ewer (Fn. 34), § 6 Rn. 15. Weitergehend nennt *Brinktrine*, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 32), § 6 BNatSchG Rn. 40, beamtenrechtliche Verschwiegenheitspflichten nach § 37 Abs. 1 BeamtenStG sowie die Norm des § 30 VwVfG.

<sup>40</sup> *Brinktrine*, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 32), § 6 BNatSchG Rn. 33.

<sup>41</sup> *Brinktrine*, in: Giesberts/Reinhardt (Fn. 32), § 6 BNatSchG Rn. 34; Krohn, in: GK-BNatSchG (Fn. 30), § 6 Rn. 39.

<sup>42</sup> *A. Schumacher/J. Schumacher*, Fn. 34, § 6 Rn. 39.

<sup>43</sup> *Söhnlein*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 6 Rn. 11. Die Befugnis kann aus dem Landesrecht folgen, etwa § 73 LNatSchG NRW.

<sup>44</sup> Detailliert: *Krohn*, in: GK-BNatSchG (Fn. 30), § 6 Rn. 13 ff.

<sup>45</sup> *Söhnlein*, in: Frenz/Müggenborg (Fn. 42), § 6 Rn. 3.

<sup>46</sup> Wikipedia, Monitor, <https://de.wikipedia.org/wiki/Monitor> (19.4.2025).

<sup>47</sup> Duden, Monitoring, <https://www.duden.de/suchen/dudenonline/monitoring> (19.4.2025).

### 1.4.2. Juristische Verwendung

Das deutsche Recht nahm das Thema über völkerrechtliche und unionsrechtliche Regelungen auf. Im Völkerrecht wurde aus dem Wort Monitoring in dem UNECE-Übereinkommen über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung vom 13.11.1979 in der deutschen Übersetzung das Wort Überwachung.<sup>48</sup> In gleicher Weise wurde aus dem Wort Monitoring in Art. 7 (b) der Konvention über biologische Vielfalt das deutsche Wort Überwachung.<sup>49</sup>

Das Unionsrecht übersetzt das englische »Monitoring« in aller Regel als »Überwachung«, so im Beschluss (EU) 2022/591 vom 6. April 2022 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2030<sup>50</sup> oder in der Verordnung (EU) Nr. 601/2012 zu englisch: Monitoring/deutsch: Überwachung von Treibhausgasemissionen.<sup>51</sup> Im Bereich der Umweltverträglichkeitsprüfungen gebietet Art. 10 SUP-Richtlinie 2001/42/EG »Member States shall monitor ...« und in der deutschen Richtlinienfassung »Die Mitgliedstaaten überwachen«, so auch umgesetzt in § 45 UVPg.

In der Bodenschutzgesetzgebung heißt es bereits in der Überschrift »Directive on soil monitoring ...«, auf Deutsch »Richtlinie zur Bodenüberwachung ...«.<sup>52</sup> Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur<sup>53</sup> enthält einen umfangreichen Art. 20 zu, englisch Monitoring, auf Deutsch Überwachung. Die Regelungen zu den Umweltmedien Luft und Wasser folgen diesem Wortmuster.<sup>54</sup>

Insgesamt enthält das völkerrechtliche und das unionsrechtliche Umweltrecht in der englischen Fassung vielfach das Wort monitoring. In der deutschen Fassung wurde daraus in aller Regel das Wort Überwachung. Dies ruft Verständnisprobleme hervor, weil es auf eine andere juristische Fährte führt.

<sup>48</sup> Siehe Art. 3 und 6, <https://unece.org/sites/default/files/2021-05/1979%20CLRTAP.e.pdf> (19.4.2025).

<sup>49</sup> Art. 7 (b) Convention on Biological Diversity, Übereinkommen über die biologische Vielfalt, BGBl. 1993, Teil II, S. 1741 (1747).

<sup>50</sup> ABl. L 114/22.

<sup>51</sup> Vgl. auch die Entscheidung 2007/589/EG der Kommission ... für ... Monitoring-Leitlinien, ABl. L 229 vom 31.8.2007, S. 1.

<sup>52</sup> Entwurf COM (2013) 416 vom 5.7.2023, der Entwurf wurde im April 2025 vom Rat beschlossen.

<sup>53</sup> Verordnung (EU) 2024/1991 vom 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderungen der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. L v. 29.7.2024. Weitere Monitoring/Überwachung-Passagen finden sich in den Art. 10 Abs. 2 und 4, Art. 14, Art. 15 Abs. 3 lit. (g) und (p), Art. 21 Abs. 2 lit. (c), Anhang IV und VI der VO.

<sup>54</sup> Zur IVU-RL 96/61/EG erging der Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1372VO zu engl. Monitoring and Reporting dt. Überwachung und Berichterstattung. Art. 8 Abs. 1 der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG nennt auf Englisch Monitoring, auf Deutsch Überwachung. Weitere Beispiele bei Herzmann, Monitoring als Verwaltungsaufgabe, DVBl. 2007, 670 (671).

#### 1.4.2.1. Überwachung als Fachbegriff des deutschen Verwaltungsrechts

Überwachung ist im deutschen Recht ein juristischer Fachbegriff in einer anderen Bedeutung. Das Verwaltungsrecht behandelt vor allem die Rechtsbeziehungen zwischen der Verwaltung und den ihr unterworfenen Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen. Diese Personen haben verwaltungsrechtliche Pflichten zu erfüllen. Mit den verwaltungsrechtlichen Pflichten korrespondiert die Aufgabe der zuständigen Behörden, den Vollzug, also die Durchführung und Einhaltung des geltenden Rechts, zu kontrollieren. Diese Kontrollaufgabe einer Behörde gegenüber einer Privatperson<sup>55</sup> wird traditionell als »Überwachung« bezeichnet.<sup>56</sup> Überwachung ist sogar die klassische Verwaltungsaufgabe par excellence.<sup>57</sup>

Diese Kontrolle erfolgt mit den Mitteln der Eingriffsverwaltung.<sup>58</sup> Mit ihr sind eine Reihe verwaltungsrechtlicher Rechtsfiguren eng verbunden: Ein Über-Unterordnungsverhältnis, ein Eingriff in grundrechtliche Positionen, die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung, ein Rechtsregime mit konkreten Anforderungen an einen Gesetzesadressaten, die Ausformung in verschiedene Überwachungshandlungen wie Betretungsrechte und Probenahmen, ggf. Kostenerhebung und die Anwendung von Zwang und auf festgestellte Verstöße können nachträgliche Anordnungen oder Geldbußen folgen.<sup>59</sup> All diese verwaltungsrechtlichen Implikationen schwingen mit, wenn im Umweltrecht das Wort »Überwachung« fällt.

#### 1.4.2.2. Verwaltungsrechtliche Einordnung von Monitoring

Beim Monitoring geht es hingegen um eine adressatenlose Beobachtung.<sup>60</sup> Es soll zu einer Informationslage führen, die den staatlichen Stellen eine bessere Ausfüllung von Risikolagen ermöglicht.<sup>61</sup> Es ist auf den tatsächlichen Erfolg der Erweiterung der Informationsbasis einer Behörde gerichtet.

Wird der Staat nicht eingreifend tätig, sondern in Richtung rein tatsächlicher Erfolge, liegt ein sog. Realakt vor. Monitoring wird daher als entscheidungsvor-

<sup>55</sup> *Huber*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl. 2013, Band III, § 45 Rn. 7, 28 ff.

<sup>56</sup> Vgl. § 3 Abs. 2 BNatSchG, § 52 BImSchG, § 100 WHG, § 15 BBodSchG, § 7 USchadG, die Erwähnung in den nicht abgekürzten Titeln der IZÜV und EMASPrivilegV, § 13 WRMG, § 14 TierSchG, § 14 BEHG, 3, 22 AtG, § 25 GenTG; *Wördenweber*, Monitoring des Vorhabenträgers im Naturschutzrecht, 2023, 161 ff.

<sup>57</sup> *Huber*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 54) § 45 Rn. 45.

<sup>58</sup> *Stober*, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 4 Rn. 9, 11.

<sup>59</sup> *Huber*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 54) § 45 Rn. 87 ff.

<sup>60</sup> *Huber*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 54) § 45 Rn. 9.

<sup>61</sup> *Huber*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 54) § 45 Rn. 130.

gelagertes, schlichtes Verwaltungshandeln eingeordnet.<sup>62</sup> Hier liegen die Aufgaben des NMZB, nicht in der Eingriffsverwaltung.

### 1.4.3. Verknüpfungen von Monitoring und Überwachung

Allerdings wird der Monitoringbegriff vereinzelt auch verwendet in einer Verknüpfung mit eingriffsorientierten Überwachungshandlungen oder mit Umweltplanungen.

In Nebenbestimmungen von Zulassungsentscheidungen wird häufig eine Eigenüberwachung auferlegt, wonach ein Verursacher zum Beispiel eigene Messungen seiner Emissionen durchführen muss.<sup>63</sup> In diesem Zusammenhang bildeten sich sogenannte Monitoringauflagen heraus. Wenn die Erkenntnislage zu unklar ist, um eine Frage sicher beantworten zu können, legten die Behörden einem Betreiber auf, die Umweltsituation zu beobachten, um gegebenenfalls im Lichte späterer Erkenntnisse nachträgliche Anordnungen treffen zu können.<sup>64</sup> Typische Anwendungsfelder sind der Artenschutz bei Windkraftanlagen<sup>65</sup> oder bei Verkehrswegen.<sup>66</sup> Diese Monitoringauflagen ergehen als verbindliche Nebenbestimmungen im verwaltungsrechtlichen Kontrollverhältnis. Doch dieses Monitoring ist atypisch, weil nicht der allgemein beobachtende Staat, sondern ein Vorhabenträger Monitoring durchführt.

Einen gesetzlichen Zusammenhang von Beobachtung und Vollzug stellt der 2022 eingefügte § 45b Abs. 8 Nr. 5 BNatSchG her. Danach können für die Genehmigung von Windenergieanlagen artenschutzrechtliche Ausnahmen ermöglicht werden, wenn auf Grundlage einer Beobachtung im Sinne des § 6 BNatSchG zu erwarten ist, dass sich der Zustand der Populationen der betreffenden Art nicht verschlechtert. Anstelle konkreter Standortdaten zu Auswirkungen auf den Artenschutz reichen für die Genehmigung einer Windenergieanlage dann Populationsdaten, die aus der Beobachtung gewonnen werden. Dies führt das Gesetz zur Umsetzung der sog. EU RED III-Richtlinie so weiter, dass Genehmigungsvoraussetzungen auf Grundlage neuerer vorhandener Daten überprüft werden.

<sup>62</sup> *Hermes*, Schlichtes Verwaltungshandeln, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band 2, 3. Aufl. 2022, § 38 Rn. 54; *Wördenweber* (Fn. 55) 251 ff.

<sup>63</sup> *Huber*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Fn. 54) § 45 Rn. 186 ff.; *Wördenweber* (Fn. 55) 163 ff.

<sup>64</sup> BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20 05, juris Rn. 55; *Stüber*, Artenschutz und dessen Monitoring in der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie und die Umsetzung in Bundesrecht, NuR 2000, 245; *Schink*, Monitoring für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, UPR 2018, 248; siehe auch *Rautenberg*; *Monitoring im Baugesetzbuch NVwZ* 2005, 1009; *Sailer/Stüer* Monitoring in der Bauleitplanung, BauR 2004, 1392; *Stark* Monitoring als Instrument der Vollzugskontrolle in der Planfeststellung – ein Praxisbericht UPR 2015, 449.

<sup>65</sup> *Bader/Deißler/Dietrich*: Genehmigungsrahmen für Windenergieanlagen mit Antikollisionsystemen, NVwZ 2023, 803 (807).

<sup>66</sup> Auszüge aus Zulassungsentscheidungen bei *Wördenweber* (Fn. 55) 299 ff.

Ältere Daten dürfen berücksichtigt werden, wenn sie Bestandteil systematisch und fortlaufend aktualisierter behördlicher Fachdatenbanken sind,<sup>67</sup> was Monitoringdaten in Genehmigungsverfahren einfließen lässt.<sup>68</sup> Bei der anstehenden Umsetzung der EU-Bodenschutzrichtlinie und der Verordnung zur Wiederherstellung der Natur werden viele Monitoringbestimmungen mit Umweltplanungen verknüpft werden müssen.

Insgesamt könnte für das Biodiversitätsmonitoring daran gedacht werden, es für Rechtsfolgen wirksamer zu machen. Ansatzpunkte sind vorhanden in Nebenbestimmungen von Zulassungsentscheidungen, in den Beschleunigungsregelungen und in den EU-Regeln über Bodenschutz und Wiederherstellung der Natur. Sie könnten konzeptionell verstärkt und abgerundet werden in Richtung von Strukturmerkmalen,<sup>69</sup> Qualitätsanforderungen, Kooperationspflichten, Transparenz und Übergänge in Programme und Verwaltungsakte. Die Regelung in § 6 BNatSchG wäre nur ein Ausgangspunkt, dem genauere gesetzliche Ausgestaltungen folgen müssten.

#### 1.4.4. Zwischenergebnis zum Monitoringbegriff

Monitoring dient der Verbesserung von Datengrundlagen für innerstaatliches Handeln. Als schlichtes Verwaltungshandeln ist es typologisch abgegrenzt von der Eingriffsverwaltung. Es führt verwaltungsrechtlich in die Irre, das Wort »Monitoring« im überstaatlichen Recht mit »Überwachung« im innerstaatlichen Recht gleichzusetzen. Letztlich wird die Verbindung des Worts Überwachung zur Eingriffsverwaltung untergraben, wenn es für allgemeines Monitoring genutzt wird.

Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte künftig das Wort Überwachung nur dann zur Übersetzung von Monitoring verwendet werden, wenn es sich um Kontrollmaßnahmen gegenüber Privaten handelt. Liegen andere als behördliche Kontrollhandlungen vor, sollten andere Begriffe, wie etwa Beobachtung, verwendet werden.<sup>70</sup> Damit würde der fachliche und juristische Monitoringbegriff annähernd gleich verwendet und Verwirrung vermieden.

Doch ein mehrfacher, uneindeutiger Gebrauch hat sich bereits etabliert. Monitoringauflagen und die Nutzung in der Genehmigungsbeschleunigung stehen

<sup>67</sup> Einfügung § 6b Abs. 3 WindBG im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2023/2413 für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ..., BGBl. 2025 I Nr. 189 vom 14.8.2025, Entwurf in BT-Drs. 21/568.

<sup>68</sup> Umgekehrt können zum Beispiel nach § 29 GenTG Vollzugsdaten in die Beobachtung eingehen, Wördenweber, Fn. 55, 259.

<sup>69</sup> Wördenweber (Fn. 55) 255 ff. nennt komplexe Gegenstände, Erfassung von Zustand und Entwicklung, wissenschaftlich-systematisches Vorgehen, gewisse Dauer, Reflexion der Ergebnisse.

<sup>70</sup> Herzmann, DVBl. 2007 (Fn. 53), 674.



für Anwendungen in der Eingriffsverwaltung. Bis hin zum EuGH wird Monitoring als Element der Überwachung im Einzelfall verwendet.<sup>71</sup> Es bleibt, aufmerksam zu sein, um im konkreten Einzelfall zu unterscheiden, wie das Wort Monitoring bzw. Überwachung genutzt wurde.

## 2. Die Errichtung und Stellung des NMZB in der Verwaltungsorganisation

Das NMZB ist nicht gesetzlich, sondern über einen Organisationserlass des BMU errichtet worden. Im Organigramm des BfN ist das NMZB nicht als unter der BfN-Leitung stehender Fachbereich dargestellt, sondern neben dem Fachbereich II mit dem Zusatz »Die Zentrale des NMZB untersteht FBL II administrativ«.<sup>72</sup> Die Zentrale soll laut Grobkonzept nicht als Organisationseinheit innerhalb eines Fachbereiches des BfN eingegliedert sein.<sup>73</sup> In die Richtung einer Eigenständigkeit weist auch, dass sich die Internetdarstellung des NMZB nicht unter [bfm.de](http://bfm.de), sondern unter einer eigenen Adresse [www.monitoringzentrum.de](http://www.monitoringzentrum.de) befindet. Dort wird »die Zentrale« des NMZB »als selbständige Einheit im« BfN vorgestellt.<sup>74</sup> Das Grobkonzept für das NMZB enthielt ferner, dass sich Weisungen des BMU an das Monitoringzentrum darauf beschränken sollen, Beschlüsse an ein ressortübergreifendes Steuerungsgremium zu übermitteln.<sup>75</sup> Sie sollen nicht an die Zentrale des NMZB gerichtet werden.

Diese Festlegungen sind verwaltungswissenschaftlich ungewöhnlich. Ungleich wichtiger müssen sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung standhalten. Eine der tragenden Säulen der Verwaltung ist deren demokratische Verantwortung des verantwortlichen Ministers gegenüber dem Parlament. Jede Ausübung von Staatsgewalt muss sich in einer ununterbrochenen Legitimationskette auf das Volk zurückführen lassen. Dies erfordert ein Zugriffsrecht der politischen Leitung auf jede Einzelentscheidung der Verwaltung. Art. 65 S. 2 GG enthält das Erfordernis der Ministerverantwortlichkeit für seinen nachgeordneten Bereich. Ausnahmen darf es nur in sehr engen Grenzen geben.<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> EuGH, Urt. v. 26.4.2017, C-142/16 – Moorburg, Rn. 34–38; Köck, Der Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit in der Rechtsprechung zum EU-Naturschutzrecht, ZUR 2022, 259 (265).

<sup>72</sup> Bundesamt für Naturschutz, Leitung und Organisation, Organigramm, <https://www.bfn.de/organigramm> (2.6.2025).

<sup>73</sup> BT-Drs. 19/26454, S. 8.

<sup>74</sup> Nationales Monitoringzentrum zur Biodiversität, Zentrale, <https://www.monitoringzentrum.de/zentrale> (2.6.2025), so bereits in BT-Drs. 19/26454, S. 8.

<sup>75</sup> BT-Drs. 19/26454, S. 8.

<sup>76</sup> Ludwigs, Markus, Die Ministerialfreiheit der Bundesnetzagentur nach den »5G-Urteilen« von BVerwG und VG Köln, NVwZ 2025, 539.



Das NMZB hat klassische Aufgaben einer nachgeordneten Fachbehörde. Der Minister kann dem Parlament nur verantwortlich sein, wenn er aufsichtlich auf seinen nachgeordneten Bereich durchgreifen kann. Ein verfassungsrechtlicher Sonderbereich, der wie bei den Kommunen, Art. 28 GG, oder bei den Hochschulen, Art. 5 GG, eine Aufsichtsreduktion rechtfertigt, liegt nicht vor. Das NMZB nimmt nur am Rande Forschungsaufgaben wahr. Warum eine Eigenständigkeit notwendig sein soll wird nicht erläutert. Andere beobachtende Einrichtungen sind unproblematisch in den staatlichen Verwaltungsaufbau eingegliedert. Der Naturschutz hat keine fachliche Besonderheit<sup>77</sup> oder europarechtliche Vorgabe,<sup>78</sup> die Weisungsfreiheit verlangt. Das NMZB unterliegt als normale Verwaltungseinheit der Fach- und Rechtsaufsicht des BMU. Dazu passt es nicht, dass die Aufsicht des BfN auf eine »administrative Unterstellung« begrenzt ist, um die Fachaufsicht zu begrenzen. Hinter der Zentrale des NMZB entsteht gar ein ministerialfreier Bereich. Der Weisungsweg soll nicht über die nachgeordnete Behörde BfN erfolgen, sondern über ein Steuerungsgremium, das aus vielen Vertretern anderer Ressorts und des Landesbereichs besteht.

Vorsichtig formuliert: Das NMZB ist mit dem traditionellen Besteck der Verwaltungsorganisation schwer zu greifen. Klar formuliert: In der Eigenständigkeit des NMZB liegt ein mehrfacher verfassungsrechtlicher Verstoß gegen Art. 65 S. 2 GG.

### 3. Instrumente des NMZB

Das NMZB kann und soll die in § 6 Abs. 2 BNatSchG genannten Aufgaben nicht selbst durchführen. Der weite Auftrag stößt schnell an Grenzen der Kompetenz und der geringen eigenen Personal- und Sachkapazität.

Gegenüber Privaten ist das NMZB auf freiwillige Unterstützungen im Rahmen des Kooperationsprinzips angewiesen. Zu gesellschaftlichen Monitoring-Organisationen wie etwa beim Vogelschutz besteht eine eingespielte Zusammenarbeit. Auch ist eine aufgeschlossene Unterstützungsbereitschaft von staatlichen Stellen zu erwarten, die ebenfalls Monitoringaufgaben erledigen. Doch Daten zum Zustand von Natur und Landschaft besitzen darüber hinaus sehr viele andere Stellen, von den Kommunen über die Länder bis zum Bund. Die Frage ist, ob und inwieweit diese anderen staatlichen Stellen mit dem NMZB kooperieren müssen.

---

<sup>77</sup> So die Unabhängigkeit der Bundesbank, § 12 BBanKG.

<sup>78</sup> So beim Datenschutz, Art. 38 Abs. 3 Satz 1 DSGVO.

### 3.1. Unterstützung durch andere Behörden

#### 3.1.1. Kaum spezielle Regelungen

In anderen Monitoringfeldern bestehen genaue gesetzliche Regelungen zur Zusammenarbeit mit anderen Stellen, so zum Beispiel beim Wetterdienst, § 3 DWDG. Eine spezielle Grundlage für eine Berücksichtigung des NMZB besteht nur bei Daten der Waldinventur, § 41a Abs. 1 S. 4 BWaldG. Nach § 29 GenTG können Daten aus dem Vollzug zum Zwecke der Beobachtung verarbeitet werden. Bei Daten aus der Anwendung des Naturschutzrechts fehlt es an einer entsprechenden Regelung zugunsten des NMZB. Auch bei Daten über den Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden in der Landwirtschaft, die für die Biodiversität wichtig sind, sieht das Agrarförderrecht und das Düngemittelrecht keinen Zugang für Monitoringstellen vor.

Allerdings existiert eine allgemeine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über den Datenaustausch im Umweltbereich. Sie wurde für 11 spezielle Bereiche konkretisiert, darunter im Anhang II.5 der Austausch von Naturschutzdaten.<sup>79</sup> Der Anhang regelt den Austausch von Daten zu Schutzgebieten. Andere Daten, etwa aus dem Vollzug des Naturschutzrechts oder aus dem Landwirtschaftsrecht, sind nicht geregelt. Durch den eingeschränkten Anwendungsbereich ist die Verwaltungsvereinbarung für das Biodiversitätsmonitoring kaum ergiebig.

#### 3.1.2. Allgemeine Unterstützungsregelung in § 6 Abs. 4 BNatSchG

Mangels spezieller Regelungen bleibt es bei einer allgemeinen Aussage in § 6 Abs. 4 BNatSchG. Hiernach sollen sich die zuständigen Behörden des Bundes und der Länder bei der Beobachtung unterstützen und ihre Beobachtungsmaßnahmen aufeinander abstimmen.

Die Unterstützungsregelung erfasst in föderaler Hinsicht theoretisch alle staatlichen Stellen. Allerdings ist der Kreis begrenzt auf die »zuständigen Behörden«, § 6 Abs. 4 S. 1 BNatSchG. Damit sind die für die Umweltbeobachtung zuständigen Behörden gemeint, vgl. § 6 Abs. 4 S. 2 BNatSchG. Diese Behördenlandschaft ist zwar vielfältig, von der Ressortforschung bis zu Vogelschutzwarten der Länder. Bei manchen Monitoringstellen kann bereits fraglich sein, ob sie Umweltbeobachtung betreiben, etwa bei Klima- und Energiebehörden. Hier kann auf den weiten Umwelt(informations)begriff des UVPG und des UIG verwiesen werden, der vieles einbezieht. Dennoch wird zum Beispiel bei Monitoringstellen des Wettbewerbsrechts der Kreis der zuständigen Behörden überschritten sein.

---

<sup>79</sup> Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Umwelt und Digitalisierung, Dokumente, <https://www.blag-udig.de/Dokumente-62.html> (10.7.2025).

Auch der Umfang der einbezogenen Unterstützungshandlungen ist begrenzt. Genannt ist nur, jeweilige Beobachtungsmaßnahmen aufeinander abzustimmen. Darüber hinaus bestehen keine Regelungen. Für die vorgesehenen Methodenstandards und einheitlichen Definitionen kann das NMZB nicht auf Zusammenarbeitspflichten bauen. Selbst eine gemeinsame Planung fachlich sinnvoller Maßnahmen ist nicht gesetzlich geboten und nicht vom NMZB einforderbar.

### 3.1.3. Grundsatz der Bundestreue

Für den weit überwiegenden Anteil der Behörden und der möglichen Kooperationen gilt der aus Art. 20 GG abzuleitende Grundsatz der Bundestreue, der Bund und Länder zur gegenseitigen Rücksichtnahme und Zusammenarbeit verpflichtet.<sup>80</sup> Dieses Gebot bundesfreundlichen Verhaltens verlangt bei der Wahrnehmung eigener Kompetenzen Rücksichtnahmen auf die gesamtstaatlichen Interessen des Bundes oder der anderen Länder. Doch der Grundsatz begründet für sich allein keine selbständigen Pflichten des Bundes oder eines Landes, sondern bewirkt nur bei bestehenden Pflichten prozedurale Anforderungen oder Verhandlungsobliegenheiten.<sup>81</sup> Er ist weder einklagbar noch auf konkrete Handlungen gerichtet. Sobald es zu kostenwirksamen Maßnahmen kam, selbst bei einer Pflicht zu unentgeltlichem Datenaustausch, waren die Länder nicht bereit zu einer festgeschriebenen Kooperationspflicht.<sup>82</sup>

Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bleibt damit Aushandlungsprozessen vorbehalten.

Das NMZB müsste Bundesmittel in Aussicht stellen können, um Partner zu gemeinsamen Maßnahmen zu gewinnen.<sup>83</sup> Das dürfte jedoch im Umfang nur sehr kleinteilig und nur befristet auf die Laufzeit von Fördergeldern möglich sein.

Für die Aufgabe des NMZB, bundesweit das »Biodiversitätsmonitoring zu koordinieren« und »alle Institutionen mit Bezug zum Biodiversitätsmonitoring einzubeziehen, zu befähigen und zu vernetzen«<sup>84</sup> findet sich kein gesetzlicher Umsetzungsmechanismus. Die dem NMZB gestellte Aufgabe hängt mangels konkreter Umsetzungsinstrumente unerreichbar in der Luft.

---

<sup>80</sup> Krohn, in: GK-BNatSchG (Fn. 30), § 6 Rn. 33.

<sup>81</sup> BVerwG, Urt. v. 26.9.2024 – 10 C 11.23, NVwZ 2025, 252 (254 f.);

<sup>82</sup> BR-Drs. 278/09 (B), S. 3.

<sup>83</sup> NMZB, 2. Sitzung des Grundsatz-Fachgremiums, 25.10.2021, Protokoll TOP 3 und 5.3, [https://www.monitoringzentrum.de/veranstaltungen/2-sitzung-grundsatzfachgremium\(1.6.2025\)](https://www.monitoringzentrum.de/veranstaltungen/2-sitzung-grundsatzfachgremium(1.6.2025)).

<sup>84</sup> BT-Drs. 19/26454, S. 3.

### 3.2. Nutzung des Umweltinformationsgesetzes (UIG)

Die Frage ist, ob sich für das NMZB aus dem UIG Möglichkeiten ergeben, seinen Aufgaben nachzukommen.

Das UIG ist weitgehend darauf gerichtet, jeder Person auf Antrag einen Anspruch auf Umweltinformationen zu schaffen, über die eine informationspflichtige Stelle verfügt. Doch das UIG ist auf eine bessere Informationssituation bei Privaten gerichtet. Staatliche Stellen, also juristische Personen des öffentlichen Rechts, sind im Regelfall vom Anspruch ausgeschlossen.<sup>85</sup> Für sie bleibt es bei den innerstaatlichen Informationsregeln. Ausnahmen sieht die Rechtsprechung nur vor für staatliche Stellen, die mit einem besonderen Status versehen sind und darin dem Staat wie eine Person des Privatrechts gegenüberstehen. Dies ist anerkannt, zum Beispiel für die Kommunen und für Kirchengemeinden.<sup>86</sup> Begründet ist dies vor allem mit deren Selbstverwaltungsgarantien. Darunter fällt das NMZB nicht. Das NMZB ist eingegliedert in die Bundesoberbehörde BfN. Die versuchte Eigenständigkeit entbehrt einer tragfähigen rechtlichen Begründung. Es käme auf eine gerichtliche Klärung an, ob das NMZB antragsberechtigt ist. Bislang spricht die Argumentation von Rechtsprechung und Literatur eher dagegen. Derzeit kann das NMZB keine Anträge auf Zugang zu Umweltinformationen nach § 4 UIG stellen.

In dem Grobkonzept für ein NMZB findet sich allerdings der Hinweis, dass eine beabsichtigte Digitalisierung zu einer offenen und transparenten Datenbereitstellung führen werde, was dem UIG Rechnung tragen werde.<sup>87</sup> Gemeint ist wohl, dass die nach dem UIG informationspflichtigen Stellen die Öffentlichkeit aktiv informieren, indem sie Umweltinformationen zur Verfügung stellen und verbreiten, § 10 UIG. Doch das wird kaum helfen, die Aufgaben des NMZB zu erfüllen. Zwar zählen zu den zu verbreitenden Umweltinformationen Berichte über den Stand der Umsetzung von Programmen und Überwachungsdaten, § 10 Abs. 2 Nr. 3 und 4 UIG. Doch Berichte sind aggregierte Formate und enthalten in der Regel nicht die für das NMZB interessanten Monitoringdaten.<sup>88</sup> Aus der Überwachung sind nur wenige Monitoringdaten zu erwarten. Die tatsächliche aktive Verbreitung von Umweltinformationen nach § 10 UIG ist sehr begrenzt. Das liegt an schwierigen Fragen von Datenformaten oder nicht vorhandenen Portalen, aber auch am zusätzlichen Arbeitsaufwand, den kaum eine informa-

---

<sup>85</sup> *Fluck/Gündling*, in: *Fluck/Fischer/Martini*, Informationsfreiheitsrecht, Loseblatt, § 3 UZIG, Rn. 42.

<sup>86</sup> BVerwG, Urt. v. 21.02.2008 – 4 C 13.07, Rn. 26, 28, juris.

<sup>87</sup> BT-Drs. 19/26454, S. 5.

<sup>88</sup> Zu pauschal *Krohn*, in: *GK-BNatSchG* (Fn. 30), § 6 Rn. 41, dass die aus der Beobachtung nach § 6 BNatSchG resultierenden Informationen dem Anspruch auf Zugang nach Umweltinformationen nach dem UIG unterliegen.

tionspflichtige Stelle eingehen will. Sie müsste unter anderem prüfen, ob der aktiven Verbreitung Ausnahmegründe entgegenstehen, §§ 10 Abs. 6 in Verbindung mit §§ 7, 8 UIG.<sup>89</sup> Oft werden Datenschutz-, Urheberrechts- oder andere Ausnahmegründe behauptet, die einem Zugang zu Umweltinformationen entgegenstünden. Außerdem haben die Monitoringinteressen selbst für eine Ausnahme gesorgt, indem Umweltinformationen, die ein Dritter freiwillig zur Verfügung stellte, nur mit dessen Einwilligung zugänglich gemacht werden dürfen, § 9 Abs. 2 UIG. Man befürchtete sinkende Kooperation, zum Beispiel von Vogelschützern, ihre in der Freizeit erhobenen Daten an staatliche Stellen zu geben, wenn diese die Daten nach dem UIG weitergeben müssen. Die Klärung all dieser Fragen ist aufwändig, so dass auch dies einer aktiven Verbreitung entgegensteht.

#### 4. Rechtsfolgen des Monitorings

Normalerweise dient Monitoring, ohne Rechtsfolgenbezug, zur Datenbasis für noch nicht benannte weitere staatliche Maßnahmen.<sup>90</sup> Auch sind die Möglichkeiten des NMZB gering, die zentrale Koordinierungsaufgabe wahrzunehmen und damit das Biodiversitätsmonitoring voranzubringen.

Im planerischen Bereich ist die Nutzung teils konkreter geregelt. So dient bei Natura-2000-Schutzgebieten das Monitoring, Art. 11, 17 Richtlinie 92/43/EG und Art. 12 Richtlinie 2009/14/EG, dazu, den Erhaltungszustand bestimmter Arten und Lebensräume darzustellen, um gegenüber der EU-Kommission nationale Berichte abzugeben und gegebenenfalls Schutzpläne fortzuschreiben. Im Klimaschutz und Energierecht sollen aus Monitoringberichten ggf. Strategien, Ziele und Maßnahmen angepasst werden.<sup>91</sup> Im ordnungsrechtlichen Vollzug steigen die Erwartungen, aus Beobachtungsdaten für Genehmigungsverfahren Rechtsfolgen zu gewinnen.

Insgesamt bestehen Tendenzen, Monitoring zunehmend mit Rechtsfolgen für planerische und Genehmigungszwecke einzusetzen. Dies könnte für das Biodiversitätsmonitoring regulatorisch aktiviert werden.

<sup>89</sup> In anderen Rechtsbereichen bestehen noch weitergehende Geheimhaltungsgründe, etwa die Betonung des Amts- und Berufsgeheimnis in Art. 103 der für das Agrarförderrecht zentralen INVEKOS-VO (EU) 1306/2013.

<sup>90</sup> *Herzmann*, DVBl. 2007 (Fn. 53), 672.

<sup>91</sup> *Fellenberg/Dingemann/Römling*, Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz – Ziele, Instrumente und Perspektiven, NVwZ 2024, 281 (284).

## 5. Fazit/Ausblick

Monitoring ist die zunächst anlasslose Beobachtung durch staatliche Stellen. Es geschieht in dem Sinn adressatenlos, als es nicht in einem Überwachungsverhältnis mit einem Privaten geschieht. Ausnahmen sind möglich in Nebenbestimmungen von Zulassungsakten.

Überwachung ist im deutschen Verwaltungsrecht der traditionelle Fachbegriff für die Kontrollaufgabe einer Behörde gegenüber einer Privatperson.

Der englische Begriff *monitoring* in internationalen oder europäischen Rechtsvorschriften wird in der deutschen Fassung in der Regel mit Überwachung übersetzt. Das ruft Missverständnisse hervor. Die vielfältigen Übersetzungen von *Monitoring* mit Überwachung müssen stets geprüft werden, ob sie dem traditionellen deutschen Fachbegriff entsprechen.

Institutionell wird Umweltmonitoring wahrgenommen von vielen Dienststellen einzelner Ressorts von Bund und Ländern. Damit entstehen Abgrenzungen zwischen Ressorts, zwischen administrativer Dienstleistung für Ministerien und Ressortforschung, zwischen einzelnen Aufgaben innerhalb eines Ressorts sowie zwischen Bund und Ländern. Es ist eine sinnvolle Aufgabe des NMZB, beim Biodiversitätsmonitoring eine koordinierende Funktion wahrzunehmen.

Das NMZB kann sich nur auf die Naturschutzbeobachtung des Bundes beziehen. Keine klaren Kooperationspflichten bestehen bei anderweitigen Monitoringbereichen mit Biodiversitätsbezug von Bund und Ländern.

Das Biodiversitätsmonitoring im NMZB hat naturschutzfachliche, aber im Vergleich mit anderen Monitoringregelungen keine allgemeinen Zielsetzungen. Nicht benannt sind die Unterrichtung der Öffentlichkeit, die Nutzung von Ergebnissen oder die Auslösung von Rechtsfolgen. Das NMZB ist weitgehend auf das freiwillige Mitwirken der anderen Monitoringstellen angewiesen. Das dem NMZB gesetzte Ziel der Methodenstandards, einheitlichen Definitionen und Vernetzung ist kaum einlösbar.

Die Aufgabe des NMZB ist nicht klar eingebunden in eine traditionelle nachgeordnete Behörde. Die propagierte Eigenständigkeit des NMZB verstößt gegen die Ministerverantwortlichkeit des Art. 65 S. 2 GG. Dadurch entstehen Reibungsverluste, die die fachliche Aufgabe behindern.

Die Aufwertung des Monitorings durch EU-Regelungen zum Bodenschutz und zur Wiederherstellung der Natur vom NMZB legt es nahe, für das Biodiversitätsmonitoring in einem Gesetz klare Regelungen zu treffen und Schwächen bei der Errichtung des NMZB zu beheben.



# Vom Green Deal zum Clean Industrial Deal – wo bleibt die Nachhaltigkeit im EU-Verbraucherrecht?

Von Prof. Dr. Klaus Tonner\*

## Persönliche Vorbemerkung

Ich lernte Tobias Brönneke im Jahre 2000 kennen, als er, seinerzeit Justitiar der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) in Bonn, die Positionierung der AgV zur im Jahre 2001 beschlossenen Schuldrechtsmodernisierung vorzubereiten hatte. Die Frage, ob die zivilrechtlichen Verbrauchergesetze ins BGB zu integrieren und wie die Verbrauchsgüterkauf-RL von 1999,<sup>1</sup> die als Mindeststandardrichtlinie dem Gesetzgeber noch einigen Spielraum ließ, umzusetzen seien, standen im Mittelpunkt. Der Jubilar zog sich nicht mit einigen Experten in eine stille Kammer zurück, sondern versammelte in Bonn erst einmal die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Verbraucherzentralen, die mit der alltäglichen Beratungspraxis zu tun hatten, damit die herangezogenen Experten auf deren Erfahrungen ihre Vorschläge entwickeln konnten. So sah sich der Verfasser dieser Zeilen schließlich als Sachverständiger im Rechtsausschuss des Bundestags, nachdem der Jubilar zuvor umfassende Stellungnahmen auf der Basis des Diskussionsentwurf des Bundesjustizministeriums veranlasst hatte.<sup>2</sup> Tobias Brönneke koordinierte nicht nur den internen Prozess zwischen der AgV und den Verbraucherzentralen, sondern verstand sich auch auf das Lobbying im Gesetzgebungsverfahren.

Eine andere Form der Zusammenarbeit zwischen dem Jubilar und mir betraf Brüssel. Die Kommission berief eine Sachverständigengruppe, um »Schlussfolgerungen« zur Anwendung der PauschalreiseRL von 1990 zu entwickeln,<sup>3</sup> und Tobias delegierte mich als Vertreter der AgV zu den diversen Sitzungen, so dass

---

\* Prof. Dr. jur., bis zum Beginn des Ruhestands Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht und Europäisches Recht an der Universität Rostock.

<sup>1</sup> RL 1999/44/EG.

<sup>2</sup> Die Stellungnahmen von *Micklitz, Pfeiffer, Rott, Tonner* und *Willingmann* sind in *VuR* 2001, 71 ff., dokumentiert.

<sup>3</sup> RL 90/314/EWG. Die »Schlussfolgerungen« werden dargestellt bei *Tonner*, Ein Europäischer Verhaltenskodex für Pauschalreisen, *RRa* 2001, 175 (176 f.).



ich vor nunmehr 25 Jahren Gelegenheit hatte, den Brüsseler Betrieb von innen in dem damaligen Sitzungsgebäude in der rue Froissart kennen zu lernen.

Doch dann wechselte die Basis unserer Zusammenarbeit. Als die AgV der Bundesregierung und den Gesetzgebungsorganen von Bonn nach Berlin folgte und dort zur VZBV (Verbraucherzentrale Bundesverband) wurde, mochte er den Ortswechsel nicht mitmachen und zog eine Professur an der Hochschule Pforzheim vor. Doch blieb er der Praxis treu, wie seine langjährige Tätigkeit im Vorstand der Verbraucherkommission Baden-Württemberg zeigt. Ich konnte an zahlreichen der von ihm organisierten Tagungen in Pforzheim und Karlsruhe teilnehmen. Er machte mich zum Fellow an dem von ihm gegründeten Institut für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsums (vunk), und wurde Mit-Herausgeber des von Marina Tamm und mir im Jahre 2012 begründeten Verbraucherrechts-Handbuchs.<sup>4</sup>

Unsere gemeinsamen Interessen betreffen vor allem die Rechtsdurchsetzung<sup>5</sup> und die Obsoleszenz.<sup>6</sup> Zuletzt haben wir das Einleitungskapitel der 4. Auflage des Verbraucherrechts-Handbuchs verfasst.<sup>7</sup>

## 1. Einleitung

Dieser Beitrag versteht sich als Beitrag i. S. d. Zielsetzung des vunk. Verbraucherschutz und Umweltschutz als Gegenstand europäischer Politik sind zwar zum gleichen Zeitpunkt entstanden, aber über Jahrzehnte hinweg vollkommen getrennt betrieben worden. Die beiden Politikbereiche sind auf den Beschluss einer Gipfelkonferenz im Jahre 1972 zurückzuführen, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt in den Verträgen verankert worden (dazu 2.).<sup>8</sup> Während das Umweltrecht eher vom Denken in Kategorien des öffentlichen Rechts charakterisiert wird, ist das Verbraucherrecht stärker vom Zivilrecht her geprägt. Das äußert sich auch im wissenschaftlichen Lebensweg des Jubilars. Er begann mit Umwelt-

<sup>4</sup> Tamm/Tonner/Brönneke (Hrsg.), Verbraucherrecht, 3. Aufl. 2020.

<sup>5</sup> Vgl. die Tagungsbände von Brönneke/Willburger/Bietz (Hrsg.), Verbraucherrechtsvollzug, 2020.

<sup>6</sup> Vgl. den Tagungsband von Brönneke/Wechsler (Hrsg.), Obsoleszenz interdisziplinär, 2015; Brönneke, Nachhaltigkeit, Konsum und Verbraucherschutz – zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Positionsbestimmung im Lichte der Klimaentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Tamm (Hrsg.), Zentrifugalkräfte in Europa und im sozialen Rechtsstaat, Festschrift für Klaus Tonner, 2022, 37.

<sup>7</sup> Brönneke/Tonner, in Tonner/Brönneke/Buchmann/Rott, Verbraucherrecht, 4. Aufl. 2025, § 1.

<sup>8</sup> Vgl. zur Entwicklung des Verbraucherrechts seit den 1960er Jahren Micklitz, Aufstieg, Wandel, Abstieg, Wiederaufstieg(?) des Verbraucherrechts, VuR 2025, 323; speziell zum deutschen Recht Tonner, German Consumer Law: Own Initiatives in the 1970s and Transposition of EU Directives since the 1980s, in: Micklitz (Hrsg.), The Making of Consumer Law and Policy, 2021, 95.

recht: seine Dissertation gehört eindeutig dem öffentlichen Recht zu.<sup>9</sup> Erst dank seiner verbraucherrechtlichen Aktivitäten wurde er (auch) zum Zivilrechtler. Die Herkunft aus dem öffentlichen Recht merkt man ihm aber bis heute an.<sup>10</sup>

Die Nachhaltigkeit von Verbraucherrecht wurde in den Dokumenten der EU zwar auch bereits vor dem Green Deal erwähnt, was sich jedoch bei näherer Betrachtung als bloße Lippenbekenntnisse erwies. Mit dem Green Deal von 2019<sup>11</sup> zog die Nachhaltigkeit aber substantiell in das Verbraucherrecht ein. Es wird zu zeigen sein, was der europäische Gesetzgeber insofern während der ersten von-der-Leyen-Kommission leistete, ob der Wandel zu einem nachhaltigen Verbraucherrecht wirklich nachhaltig ist und welche Aufgaben am Ende der Amtszeit im Jahre 2024 noch unerledigt waren (dazu 3.).

Der Clean Industrial Deal<sup>12</sup> der zweiten von-der-Leyen-Kommission bedeutet nichts weniger als eine Rolle rückwärts. Es ist zu untersuchen, ob das Verbraucherrecht auf den Stand vor dem Green Deal zurückgeworfen wurde, oder ob nicht Spuren des Green Deal dennoch unter dem Clean Industrial Deal erhalten bleiben und ob nicht wenn auch bescheidene Entwicklungsmöglichkeiten i.S. eines nachhaltigen Verbraucherrechts doch noch bestehen. Letztlich geht es um ein Ausbalancieren von Wirtschaftswachstum und Klimaschutz (dazu 4.).

## 2. Nebeneinander von Umwelt- und Verbraucherrecht bis 2019

Regelungen zum Umwelt- und Verbraucherschutz gehen wie erwähnt zurück auf eine Pariser Gipfelkonferenz im Jahre 1972, ohne dass zum damaligen Zeitpunkt spezifische Regelungen zu diesen Politikbereichen im Primärrecht vorhanden gewesen wären. Die Kommission entwickelte daraufhin für die beiden Bereiche getrennte Programme. Das erste Programm zum Verbraucherrechtsschutz, vom Rat als Entschließung am 14.4.1975 angenommen, orientierte sich an der Verbraucherbotschaft von Präsident Kennedy aus dem Jahre 1962 mit den grundlegenden vier Verbraucherrechten des right to safety, des right to be informed, des right to choose – access to a variety of products and services at competitive prices und des right to be heard.<sup>13</sup> Von einer nachhaltigen Verbraucherpolitik

<sup>9</sup> Brönneke, Umweltverfassungsrecht, 1999.

<sup>10</sup> Vgl. seinen Überblicksartikel zum Verbraucherrecht, Brönneke, Die rechtliche Perspektive, in: Kenning/Oehler/Reisch/Grugel, Verbraucherwissenschaften, 2017, der stark die öffentlich-rechtlichen Bestandteile des Verbraucherrechts hervorhebt, sowie Brönneke, in FS Tonner, 2022, 37, der die Rolle des Bundesverfassungsgerichts in den Mittelpunkt rückt.

<sup>11</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>12</sup> COM(2025) 85 final.

<sup>13</sup> Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest March 15, 1962, abgedruckt bei von Hippel, Verbraucherschutz, 3. Aufl. 1986, S. 281.

war auch ansatzweise nicht die Rede. Das erste umweltpolitische Aktionsprogramm wurde am 22.11.1973 verabschiedet.<sup>14</sup> Es schrieb das Vorbeuge- und das Verursacherprinzip fest und adressierte Luft- und Wasserverschmutzung, Lärmbekämpfung, Abfallwirtschaft und Naturschutz.<sup>15</sup> Verbraucherpolitik wurde in dem Programm nicht erwähnt. Auf dieser Basis entwickelten sich Umwelt- und Verbraucherpolitik auf der europäischen Ebene – und nicht nur dort –, vollkommen getrennt. Eine nachhaltige Verbraucherpolitik war kein Thema. Das kann nicht überraschen, denn wesentliche Anstöße, über nachhaltigen Konsum nachzudenken, kamen erst später wie etwa das Kapitel 4 der Agenda 21,<sup>16</sup> das sog. Greening der UN Guidelines on Consumer Protection<sup>17</sup> oder das Social Development Goal 12 der Agenda 2030, das von responsible consumption and production handelt,<sup>18</sup> und mussten dann erst ihren Weg von der globalen auf die europäische Ebene finden.<sup>19</sup>

Die Implementation der beiden verbraucherpolitischen Programme blieb jedoch in den 1970er und frühen 1980er Jahren stecken, weil der als Ermächtigungsgrundlage im EWG-V herangezogene Art. 100 EWG-V (Rechtsangleichung) sich als unzureichend erwies, denn er setzte Einstimmigkeit im Rat voraus. Bewegung in die Verabschiedung von Richtlinien kam erst durch die Einheitliche Europäische Akte, die am 1.7.1987 in Kraft trat und für Regelungen, die der Verwirklichung des Binnenmarktes dienen, nur noch Mehrheiten voraussetzt (Art. 100a EWG-V, heute Art. 114 AEUV). Auf diese Vorschrift wurden in der Folge alle Richtlinienvorschläge zum Verbraucherrecht gestützt.

An der Nichterwähnung der Nachhaltigkeit änderte sich auch zu Beginn dieses Jahrhunderts nichts. Der europäische Gesetzgeber konzentrierte sich zunächst auf die Umstellung der Richtlinien von der Minimalharmonisierung auf die Vollharmonisierung.<sup>20</sup> Dieser Prozess ist inzwischen abgeschlossen. Danach

<sup>14</sup> ABl. 1973 C 112, I.

<sup>15</sup> Zum Inhalt der frühen umweltpolitischen Aktionsprogramme *Krämer*, Vom Rechte, das mit uns geboren – Der Einzelne im gemeinschaftlichen Umweltrecht, in: *Liber amicorum Norbert Reich*, 1997, 741; *Krämer*, The Origins of Consumer Law and Policy at EU Level, in: *Micklitz* (Hrsg.), *The Making of Consumer Law and Policy in Europe*, 2021, 13.

<sup>16</sup> Agenda 21 – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, Rio de Janeiro, Juni 1992.

<sup>17</sup> Ursprünglich United Nations General Assembly, Resolution No. 39/248 of 9 April 1985. Zum Greening unten Fn. 54.

<sup>18</sup> Transforming our World: 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1, die im Jahre 2015 von den UN-Mitgliedern angenommen wurde.

<sup>19</sup> Zu dieser Kaskade *Tonner*, Nachhaltiger Konsum, Verbraucherpolitik und Recht, in: *Bosecke/Kersandt/Täufer* (Hrsg.), *Meeresschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im »Kaskadensystem« des Rechts – Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka*, 2011, 307 (308 ff.).

<sup>20</sup> Dazu *Micklitz*, Aufstieg, Wandel, Abstieg, Wiederaufstieg (?) des Verbraucherrechts, *VuR* 2025, 323 (327).

standen die Auswirkungen der Digitalisierung auf das Verbraucherrecht im Vordergrund.

Im Verbraucherpolitischen Aktionsplan 1999–2001<sup>21</sup> scheint noch stark die Kennedy-Botschaft von 1962 durch. Der Aktionsplan verfolgte die Zielsetzungen »Mehr Gehör für die Verbraucher in der gesamten EU«, »Ein hoher Sicherheits- und Gesundheitsstandard für die Verbraucher in der EU«, und »Uneingeschränkte Wahrung der wirtschaftlichen Interessen in der EU«. Die Verbraucherpolitische Strategie 2002–2006<sup>22</sup> stellte drei Ziele in den Vordergrund: ein gleichmäßig hohes Verbraucherschutzniveau, also Vollharmonisierung, die Durchsetzung des Verbraucherrechts und die Einbeziehung der Verbraucherverbände in die EU-Politik. Zu erstreben sei eine bessere Lebensqualität für alle. Auch die Verbraucherpolitische Strategie 2007–2013 benannte drei Ziele:<sup>23</sup> die Stärkung der Verbraucher, wobei der mündige Verbraucher erwähnt wird, der echte Wahlmöglichkeiten, genaue Informationen, transparente Märkte und Vertrauen benötigt, sowie die Verbesserung des Verbraucherwohls – dies soll sich im Preis, in den Wahlmöglichkeiten, der Qualität, Erschwinglichkeit und Sicherheit ausdrücken – und schließlich der Schutz vor ernsthaften Risiken und Gefahren. 35 Jahre, nachdem der Club of Rome seinen bahnbrechenden Bericht über Grenzen des Wachstums veröffentlicht hatte<sup>24</sup> und 20 Jahre nach dem Brundtland-Bericht<sup>25</sup> war nachhaltiger Konsum für den europäischen Gesetzgeber immer noch kein Thema.

Eine vorsichtige erste Abkehr von dieser Abstinenz erfolgte mit der Europäischen Verbraucheragenda 2014–2020.<sup>26</sup> Die Agenda erwähnte unter der Überschrift »Wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Wandel« erstmals den nachhaltigen Verbrauch: Die Kommission wollte Maßnahmen in Betracht ziehen, um Verbraucherprodukte länger haltbar zu machen, wozu auch die Unterstützung von Reparatur- und Instandhaltungsdienstleistungen gehöre. Außerdem wurde eine breitere Anwendung der ÖkodesignRL<sup>27</sup> angesprochen. Allerdings gelang es der Kommission nicht, während der Laufzeit der Agenda die ins Auge gefassten Maßnahmen umzusetzen. Es kam nicht einmal zu förmlichen Vorschlägen für Richtlinien oder Verordnungen. Die Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht erwies sich als bloßes Lippenbekenntnis. Immerhin wurde sie auf die Tagesordnung gesetzt.

---

<sup>21</sup> KOM(1998) 696 endg.

<sup>22</sup> KOM(2002) 208 endg.

<sup>23</sup> KOM(2007) 99 endg.

<sup>24</sup> Meadows u. a., Die Grenzen des Wachstums – Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, 1972.

<sup>25</sup> Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, UN-Dokument A 42/427.

<sup>26</sup> KOM(2012) 225 endg.

<sup>27</sup> RL 2009/125/EG.

### 3. Green Deal 2019–2024

Die bereits im Jahre 2012 angedachten Maßnahmen wurden jedoch zwölf Jahre später im Rahmen des Green Deal der ersten von-der-Leyen-Kommission verwirklicht.<sup>28</sup> Mit dem Green Deal wurde ein Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft angekündigt, der Unternehmen ermutigen sollte, langlebige und reparierbare Produkte anzubieten, und Verbrauchern ermöglichen sollte, sich für solche Produkte zu entscheiden. Ein Recht auf Reparatur und ein Angehen geplanter Obsoleszenz wurde bereits im Green Deal selbst angesprochen.

Der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft sieht u. a. eine Stärkung der Position der Verbraucher vor.<sup>29</sup> Im Mittelpunkt steht dabei das Recht auf Reparatur, das durch Informationspflichten flankiert wird, die an der Verkaufsstelle bereitzustellen sind. Der Verbraucher soll vor Grünfärberei und vorzeitiger Obsoleszenz geschützt werden und Unternehmen sollen ihre Umweltaussagen belegen können, wobei auf die Messung des Umwelt-Fußabdrucks abgestellt wird. Umweltzeichen sollen detailliert geregelt werden.

Im Gegensatz zu seinem Vorläufer wurde der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft zwar nicht vollständig, aber doch zu größeren Teilen abgearbeitet. Das Recht auf Reparatur wurde durch eine Richtlinie eingeführt, die auch die WarenkaufRL ändert.<sup>30</sup> Der Verbraucher kann sich danach entscheiden, ob er gegen den Hersteller oder den Verkäufer vorgeht. Die Richtlinie sieht vor, dass der Hersteller von Waren, die im Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind, zur Reparatur verpflichtet ist. Der Hersteller kann dafür einen Preis verlangen. Die Verpflichtung besteht nicht, wenn eine Reparatur unmöglich ist. Unabhängige Reparaturbetriebe müssen Zugang zu Ersatzteilen haben. Der Anhang II enthält eine Liste der delegierten Rechtsakte, die im Rahmen der bisherigen Ökodesign-RL erlassen wurden und die detaillierte Vorschriften über technische Haushaltsgeräte und u. a. deren Haltbarkeit enthalten. Derzeit sind es zehn Verordnungen.

Die ÖkodesignVO erweiterte den Anwendungsbereich der bisherigen ÖkodesignRL von der Energieeffizienz auf sämtliche Aspekte der Nachhaltigkeit.<sup>31</sup> Allerdings hatte die Kommission bereits in der jüngeren Vergangenheit delegier-

<sup>28</sup> Der Europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

<sup>29</sup> Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, COM(2020) 98 final.

<sup>30</sup> RL (EU) 2024/1799; dazu *Jung/Back*, Das neue EU-Recht auf Reparatur, JZ 2025, 21; *Reynal/Gautier*, The European Take on the Right to Repair (R2R), EuCML 2025, 92; zum Richtlinienvorschlag (COM[2023] 155) *Augenhöfer/Küter*, Recht auf oder Pflicht zur Reparatur?, VuR 2023, 243; *Kieninger*, Recht auf Reparatur (Right to Repair) und Europäisches Vertragsrecht, ZEuP 2020, 264.

<sup>31</sup> VO (EU) 2024/1781; zum Vorschlag *Tonner*, Mehr Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht – die Vorschläge der EU-Kommission zur Umsetzung des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft, VuR 2022, 323 (326 f.); zu den Ansätzen im bisherigen Ökodesign-Recht *Stadermann*, Rechtliche Regulierung der Produktlebensdauer, 2019, 278 ff.

te Rechtsakte erlassen, die sich mit der Haltbarkeit befassen.<sup>32</sup> Die Verordnung gilt nicht nur für Verbraucher, sondern für alle Personen, die ein Produkt zum Eigengebrauch erwerben (Kunde, Art. 2 Nr. 35 ÖkodesignVO – ein kleines Beispiel zum Verbraucherbegriff, der seine Konturen verliert.<sup>33</sup>). Als Verordnung ist die neue Regelung direkt anzuwenden; es bedarf nicht mehr einer mitgliedstaatlichen Umsetzung. Die ÖkodesignVO ist wie ihre Vorgängerin nur eine Rahmenregelung, sodass es entscheidend auf die einzelnen delegierten Rechtsakte ankommt, deren Zustandekommen ein mühsamer Prozess ist. Die in den bisherigen delegierten Rechtsakten enthaltenen Vorschriften sehen eine Haltbarkeit von sieben, im Einzelfall sogar zehn Jahren vor. Während dieser Frist ist der Hersteller zur Reparatur verpflichtet. Die langen Fristen sind für den Hersteller zumutbar, weil die Reparatur nicht unentgeltlich erfolgen muss. Sie zwingen ihn, auf die Verfügbarkeit von Ersatzteilen zu achten.

Die ÖkodesignVO sieht in Art. 66 Marktüberwachungstätigkeiten der Mitgliedstaaten vor, setzt also auf eine behördliche Implementation. Für den Fall der Nichtkonformität eines Produkts mit den Ökodesign-Anforderungen sieht Art. 76 der VO darüber hinaus einen Schadenersatzanspruch für Verbraucher vor, der nicht an Verschulden geknüpft ist. Wichtig für die Verzahnung mit Verbraucherrecht ist schließlich, dass die ÖkodesignVO in den Anhang der VerbandsklagenRL<sup>34</sup> aufgenommen wurde, der EU-Vorschriften aufzählt, bei denen eine Klagebefugnis von Verbraucherverbänden besteht (Art. 77 ÖkodesignVO).

Entscheidet sich der Verbraucher, gegen den Verkäufer vorzugehen, bleibt ihm das bisherige Wahlrecht zwischen Nachlieferung und Nachbesserung erhalten. Ein starker Anreiz, Nachbesserung statt Nachlieferung zu verlangen, ist aufgrund des Standpunkts des Europäischen Parlaments in die Richtlinie aufgenommen worden: Die Verjährungsfrist wird bei einer Nachbesserung einmalig um zwölf Monate verlängert und beträgt damit drei Jahre (Art. 10 Abs. 2a WarenkaufRL). Art. 13 Abs. 2 der WarenkaufRL (Kein Wahlrecht, wenn die gewählte Abhilfe dem Verbraucher unverhältnismäßige Kosten verursachen würde) wurde jedoch nicht geändert. Ob das Verhältnis zwischen Nachbesserung und Nachlieferung geklärt ist, erscheint zweifelhaft.<sup>35</sup> Daran hängt aber die Effektivität des Reparaturanspruchs.

---

<sup>32</sup> Tonner, Ein Recht auf Reparatur?, in: Tölle/Benedict/Koch/Klawitter/Paulus/Preetz (Hrsg.), Selbstbestimmung: Freiheit und Grenzen – Festschrift für Reinhard Singer zum 70. Geburtstag, 2021, 675 (680 f.).

<sup>33</sup> Micklitz, VuR 2025, 323 (324).

<sup>34</sup> RL (EU) 2020/1828.

<sup>35</sup> Zum deutschen Recht Roer, Im System nicht vorgesehen – Aushebelung des (Wahl)Rechts auf Nacherfüllung, VuR 2023, 454.

Entscheidend ist, dass für die einschlägigen Geräte derartige Standards festgelegt werden.<sup>36</sup> Das ist kein einfacher Prozess, und nicht umsonst weist die Kommission im Clean Industrial Deal darauf hin, dass sie unverzüglich das nächste Arbeitsprogramm im Rahmen der jetzigen ÖkodesignVO in Angriff nehmen wird. Der Erfolg des Rechts auf Reparatur steht und fällt damit, dass die Kommission diese Ankündigung ernst nimmt und die nötigen Ressourcen in die Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte steckt.

Eine weitere Richtlinie enthält Ergänzungen der UGP-RL und der VerbraucherrechteRL (sog. Empowering ConsumersRL, EmpCo-RL).<sup>37</sup> Der Katalog der irreführenden Geschäftangaben in Art. 6 Abs. 2 UGP-RL erhält Ergänzungen mit Nachhaltigkeitskriterien wie ökologischen und sozialen Auswirkungen, Haltbarkeit und Reparierbarkeit. Die per-se-Verbote werden entsprechend erweitert. Damit wird die Verletzung von Nachhaltigkeitskriterien lauterkeitsrechtlich sanktioniert und eine entsprechende Klagebefugnis von Verbraucherverbänden eröffnet. Dies bedeutet ein Stück Verzahnung zwischen Verbraucher- und Umweltpolitik.

In die VerbraucherrechteRL werden Informationspflichten über eine gewerbliche Haltbarkeitsgarantie eingefügt. Die Verbraucher sind über ihre wichtigsten Rechte wie das Gewährleistungsrecht und eine etwaige Haltbarkeitsgarantie in leicht verständlicher Weise zu informieren. Dies soll in Form einer noch zu entwickelnden »harmonisierten Mitteilung« geschehen. Die Richtlinie muss bis zum 27.3.2026 umgesetzt werden. Die Bundesregierung beschloss im September 2025 den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes gegen unlauteren Wettbewerb<sup>38</sup>, der die lauterkeitsrechtlichen Regelungen der Richtlinie im UWG umsetzt. Eine Umsetzung der Änderungen der VerbraucherrechteRL, die im BGB bzw. EGBGB erfolgen müsste, steht noch aus.

Dagegen blieb der Vorschlag einer Green-Claims-RL bislang im europäischen Gesetzgebungsverfahren stecken. Sog. ausdrückliche Umweltaussagen, worunter Umweltaussagen in Textzeichen oder auf einem Umweltzeichen zu verstehen sind, müssen ausdrücklich begründet werden. Der Richtlinienvorschlag enthält

<sup>36</sup> Dazu *Tonner/Gawel/Schlacke/Alt/Bretschneider*, Gewährleistung und Garantie als Instrumente zur Durchsetzung eines nachhaltigen Produktumgangs, *VuR* 2017, 3. Der Beitrag fasst eine Studie für das Umweltbundesamt zusammen, ferner *Brönneke/Freischlag*, Funktionsfähigkeitsgarantie als Herstellergarantieausagepflicht: wirksames Instrument gegen vorzeitigen Verschleiß, in: *Boos/Brönneke/Wechsler* (Hrsg.), *Konsum und nachhaltige Entwicklung*, 2019, 155; *Brönneke*, Verkürzte Lebensdauer von Produkten aus Sicht der Rechtswissenschaften, in: *Brönneke/Wechsler* (Hrsg.), *Obsoleszenz interdisziplinär*, 2015, 185. *Tonner/Schlacke/Alt*, Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich der Produktnutzung durch Zivil- und Öffentliches Recht, in: *Brönneke/Wechsler* (Hrsg.), *Obsoleszenz interdisziplinär*, 2015, 235.

<sup>37</sup> RL (EU) 2024/825; dazu *Göckler/Rosenow*, Die EU-Regelungsvorhaben zu nachhaltigkeitsbezogener Werbung, *GRUR* 2024, 331; *Keirsbilck*, Empowering Consumers for the Green Transition: Overview of Directive (EU) 2024/825. *EuCML* 2024, 205.

<sup>38</sup> BT-Drucks. 21/1855.



ferner Regelungen über Umweltzeichen. Umweltzeichensysteme müssen genehmigt werden. Es sind Überprüfungen im Abstand von fünf Jahren vorgesehen; die Aufgaben der dafür einzurichtenden Prüfstelle sind detailliert geregelt. Es bleibt abzuwarten, wie der europäische Gesetzgeber nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2024 und der Bildung einer neuen Kommission mit dem Vorschlag umgeht. Eine angekündigte Rücknahme des Vorschlags blieb bislang aus; die Trilogverhandlungen sind jedoch ausgesetzt. Dem Vorschlag wird vorgeworfen, zu viel Bürokratie zu enthalten.<sup>39</sup>

Weniger bedeutsam erscheinen die auf das Lauterkeitsrecht und die vorvertraglichen Regelungen der VerbraucherrechteRL verteilten Informationspflichten. Vieles im Lauterkeitsrecht hätte bereits aus dessen allgemeinen Vorschriften abgeleitet werden können, und einiges ist dem alten Informationsmodell zuzuschreiben.<sup>40</sup> Ich fürchte, dass der Verbraucher die leicht verständliche »harmonisierte Mitteilung« über sein Recht auf Reparatur mit der sonstigen Verpackung der online bestellten Ware dem Müll überantwortet, sich über die neu erworbene Ware freut und nicht daran denkt, dass irgendwann ein Reparaturfall auftreten könnte.

Die EmpCo-RL ist stark auf irreführende Umweltaussagen fokussiert, die im Einzelnen präzisiert werden. Dabei befasst sich die Richtlinie vor allem mit der Haltbarkeit und erweitert den Katalog der per-se-Verbote in ihrem Anhang I erheblich. In diesem Fall muss nicht mehr nachgewiesen werden, dass im Einzelfall tatsächlich irreführt wurde, was die Anwendbarkeit des Lauterkeitsrechts deutlich erleichtert. Außerdem stellen viele der neuen Tatbestände nicht auf das Unterlassen einer gebotenen Informationspflicht ab, sondern auf die Irreführung durch freiwillige geschäftliche Aussagen. Anreize für Verhaltensänderungen der Verbraucher enthält die Richtlinie aber nicht.<sup>41</sup> Immerhin bedeutet sie in gewisser Weise eine Verschränkung von Umwelt- und Verbraucherpolitik.

Zu den Standardthemen der verbraucherpolitischen Agenden gehört auch die Rechtsdurchsetzung. Der Green Deal von 2019 hatte darauf aber keinen Einfluss. In der Verbraucheragenda von 2020<sup>42</sup> wird lediglich die seinerzeit ohnehin bereits laufende Arbeit an der Verbandsklagen-RL<sup>43</sup> sowie eine mögliche Überprüfung der CPC-Verordnung genannt, also werden keine substantiellen neuen Vorschläge unterbreitet. Dabei hätte es nahegelegen, angesichts des Green Deal über

---

<sup>39</sup> *Jung/Dowse*, Die Eckpfeiler des europäischen Green-Claims-Richtlinienvorschlags, *VuR* 2023, 283; *Göckler/Rosenow*, *GRUR* 2024, 331; *Alexander*, Transparenzpflichten von Verbrauchern in der digitalen Plattformwirtschaft, *WRP* 2024, 420.

<sup>40</sup> Kritisch dazu *Keirsbilck*, *EuCML* 2024, 205 (217).

<sup>41</sup> So die Kritik von *Keirsbilck*, *EuCML* 2024, 205 (217).

<sup>42</sup> COM(2020) 696 final.

<sup>43</sup> RL (EU) 2020/1828; dazu Rott, Nachhaltigkeit durch Verbandsklagen, in: Tamm (Hrsg.), *Zentrifugalkräfte in Europa und im sozialen Rechtsstaat*, Festschrift für Klaus Tonner, 2022, 353.



eine Verzahnung von Umwelt- und Verbraucherverbandsklagen nachzudenken (dazu unten).

#### 4. Clean Industrial Deal ab 2024

Der Deal für eine saubere Industrie (Clean Industrial Deal) setzt sich die Dekarbonisierung der Industrie zum Ziel.<sup>44</sup> Die darin angekündigten Maßnahmen adressieren die Industrie, nicht die Verbraucher. Verbraucher profitieren von dem Deal nur indirekt, indem Rahmenbedingungen für klimafreundlichere Produkte festgelegt werden und Produkte, die diesen Bedingungen nicht entsprechen, durch Marktaufsicht beanstandet werden (Art. 66 ÖkodesignVO). Die Vorschrift ist allerdings sehr allgemein gefasst und enthält kein Verkehrsverbot. Eine aktive Rolle für Verbraucher ist nicht vorgesehen. So wird insbesondere das Instrumentarium der Rechtsdurchsetzung durch Verbände im Rahmen des Deals nicht aufgegriffen.

Zeitgleich mit dem Deal verabschiedete die Kommission einen Aktionsplan für erschwingliche Energie.<sup>45</sup> Schwerpunktmäßig befasst sich der Deal mit der Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Hier wird die Verbesserung des Ökodesign-Instrumentariums unter dem Green Deal aufgegriffen und die schnelle Annahme des nächsten Arbeitsprogramms gemäß der ÖkodesignVO angekündigt. Im Zentrum steht ein zu verabschiedender Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft. Ferner soll es verschiedene sektorspezifische Aktionspläne geben.

Im Gegensatz zu dem auf dem Green Deal basierenden Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft aus dem Jahre 2020 stellt der Clean Industrial Deal keine Verbindung mit der Verbraucherpolitik der EU her. Dies bedeutet aber nicht, dass die im Jahre 2024 ins Amt gekommene EU-Kommission keine Verbraucherpolitik mehr betreiben will. Eine Nachfolgerin der Verbraucheragenda 2020–2025 lag bei Abschluss dieses Beitrags (Oktober 2025) zwar noch nicht vor, ist aber für Ende 2025 angekündigt. Einige Indizien sprechen dafür, dass sie einen radikalen Kurswechsel im Hinblick auf eine nachhaltige Verbraucherpolitik mit sich bringen wird. Anlässlich des Europäischen Verbrauchergipfels am 20. Mai 2025 startete eine öffentliche Konsultation, die am 11. August 2025 endete.<sup>46</sup> In der dazu veröffentlichten »Aufforderung zur Stellungnahme« fokussiert sich die Kommission auf den elektronischen Geschäftsverkehr; als Beispiel für eine mögliche Regelungsbedürftigkeit nennt sie Online-Einzelhändler. Wesentlich kürzer werden der

<sup>44</sup> COM(2025) 85 final.

<sup>45</sup> COM(2025) 30 final.

<sup>46</sup> [ec.europa.eu/info/law-better-regulation/have-your-say/initiatives/14514-Consumer-Agenda-2025-2030-and-action-plan-for-consumers-in-the-Single-Market\\_en](https://ec.europa.eu/info/law-better-regulation/have-your-say/initiatives/14514-Consumer-Agenda-2025-2030-and-action-plan-for-consumers-in-the-Single-Market_en).

vulnerable consumer und die Rechtsdurchsetzung genannt. Auch der offizielle Bericht über den Europäischen Verbrauchergipfel fokussiert die Digitalisierung und insbesondere den geplanten Digital Fairness Act und erwähnt ebenso wenig wie das Konsultationspapier nachhaltigen Konsum.<sup>47</sup> Dazu passt, dass es im Juni 2025 Irritationen darüber gab, ob die Kommission ihren Vorschlag für eine Green Claims Directive zurückziehen will. Bislang (Stand Oktober 2025) steht ihr Vorschlag wie erwähnt weiterhin auf der Tagesordnung. Es ist aber mit erheblichen Änderungen zu rechnen. Freilich bleibt abzuwarten, wie die Verbraucheragenda 2025–2030 und der damit verbundene Aktionsplan im Detail ausfallen werden.

## 5. Bilanz

### 5.1. Green Deal

#### 5.1.1. ReparaturRL

Ein gewichtigerer Ansatz zur Überwindung des Nebeneinanders von Verbraucher- und Umweltrecht kam mit der im Rahmen des Green Deal erlassenen ReparaturRL, wobei sich eine nachhaltige Wirkung der neuen Regelungen jedoch erst noch zeigen muss. Hier liegen Licht und Schatten eng beieinander. Ein gegen den Verkäufer gerichtetes Nachbesserungsrecht gibt es bereits seit der VerbrauchsgüterkaufRL von 1999, und eine Nachbesserung durch den Hersteller ist schon heute weitgehend durch freiwillige Herstellergarantien für technische Gebrauchsgüter abgedeckt. Neu sind also lediglich Ansprüche gegen Hersteller reparaturfähiger Produkte, wenn die Hersteller bislang keine Garantien verwendeten, und vor allem der über die kaufrechtliche Verjährung zeitlich deutlich hinausgehende Reparaturanspruch gegen den Hersteller, der aber nicht kostenlos sein muss.

Eine sachliche und zeitliche Begrenzung ergibt sich daraus, dass die ReparaturRL nur für die von der ÖkodesignVO erfassten Waren gilt und in den delegierten Rechtsakten meistens eine zeitliche Begrenzung einer Ersatzteilbevorzugungspflicht enthalten ist. Nach Art. 5 Abs. 1 ReparaturRL ist der Hersteller zur Reparatur nur in dem Umfang verpflichtet, der in den delegierten Rechtsakten zur ÖkodesignVO festgelegt ist. Dies schließt die zeitliche Begrenzung ein. Die ReparaturRL ist nur gegen den Hersteller gerichtet, so dass der Verbraucher zwischen der kaufrechtlichen Gewährleistung mit Ansprüchen gegen den Verkäufer und den neuen Ansprüchen gegen den Hersteller wählen kann.

---

<sup>47</sup> European Consumer Summit – Report, [https://commission.europa.eu/get-involved/events/european-consumer-summit-2025-better-future-consumers-and-competitiveness-2025-05-20\\_en](https://commission.europa.eu/get-involved/events/european-consumer-summit-2025-better-future-consumers-and-competitiveness-2025-05-20_en).

Solange die Gewährleistungsfrist nicht abgelaufen ist, kann der Verbraucher zwischen einer Nachbesserung und einer Nachlieferung gegenüber dem Verkäufer wählen – beides kostenlos. Eine freiwillige Herstellergarantie wird nach der zeitiger Praxis i. d. R. ebenfalls kostenlos gewährt, ist aber meist deutlich kürzer als die Fristen nach den delegierten Rechtsakten zur ÖkodesignVO. Der Reparaturanspruch nach der ReparaturRL muss dagegen nicht kostenlos erfüllt werden. Eine kostenlose Herstellergarantie ist und bleibt freiwillig und wird von der ReparaturRL nicht erzwungen.

Bei der kaufrechtlichen Gewährleistung wird häufig ein gemeinsames Interesse des Verbrauchers und des Verkäufers bestehen, den Gewährleistungsanspruch durch eine Ersatzlieferung zu erfüllen: Der Verbraucher muss nicht auf die Reparatur warten, und er wird ein neues Gerät erhalten, das dem neuesten technischen Stand entspricht. Der Verkäufer kann den Nachlieferungsanspruch sofort und unkompliziert erfüllen und muss nicht einen Reparaturservice vorhalten, sei es einen eigenen, sei es mit Hilfe des Herstellers oder eigenständiger Reparaturbetriebe. Eine Reparatur wird sich aus Sicht des Verbrauchers nur dann lohnen, wenn das Gerät abgesehen von dem geltend gemachten Mangel noch voll funktionsfähig ist, was gegen Ende der zweijährigen Gewährleistungsfrist nicht mehr der Fall sein dürfte. Aus Sicht des Verkäufers kommt es auf den Reparaturaufwand an. Dabei kommt dem Verkäufer Art. 13 Abs. 2 WarenkaufRL (§ 439 Abs. 4 BGB) zu Hilfe, wonach der Verkäufer im Falle unverhältnismäßiger Kosten nicht nachbessern muss. Die ReparaturRL hat diese Vorschrift nicht geändert.

Ist die Gewährleistungsfrist abgelaufen und bestehen keine Rechte aus einer Herstellergarantie mehr, hat der Verbraucher gesetzliche Ansprüche nur noch nach der ReparaturRL. Dieser Anspruch geht, wie ausgeführt, zeitlich über die kaufrechtliche Verjährungsfrist hinaus. Die Reparatur darf wie ausgeführt kostenpflichtig sein. Der Verbraucher muss also abwägen, ob für ihn eine Neuanschaffung oder eine Reparatur kostengünstiger ist. Dabei kommt es auf die Art des aufgetretenen Mangels, die Wahrscheinlichkeit in näherer Zukunft auftreten der Mängel bei einem älteren Gerät und die Kosten einer Neubeschaffung an. Der Verbraucher wird ferner berücksichtigen, ob der Hersteller ihm einen verbindlichen Kostenvoranschlag machen kann. Allein der Verbraucher entscheidet, ob er ein Gerät reparieren lassen will; der Hersteller kann die Annahme eines Reparaturauftrags nicht verweigern, auch wenn er die Reparatur für wirtschaftlich unsinnig hält. Er kann sich nur darauf berufen, dass die Reparatur unmöglich ist.

Der Preis der Reparatur muss nach der ReparaturRL »angemessen« sein. Preise für Ersatzteile dürfen von der Reparatur nicht abschrecken. Der Hersteller kann über die Preisgestaltung der Reparatur daher keine Anreize setzen, auf die Reparatur zu verzichten und stattdessen eine Neuanschaffung vorzunehmen. Dies kann freilich nicht ausschließen, dass die Reparaturkosten im Einzelfall

über den Kosten einer Neuanschaffung liegen. Hier liegt einer der potentiellen Streitpunkte bei der Auslegung der künftigen Umsetzungsvorschriften.

Positiv ist zu werten, dass die kaufrechtliche Verjährungsfrist sich auf drei Jahre verlängert, wenn der Käufer eine Nachbesserung anstelle einer Nachlieferung in Anspruch nimmt. Nach dem erst auf Initiative des Europäischen Parlaments eingefügten Art. 10 Abs. 2a WarenkaufRL wird der Haftungszeitraum im Falle der Nachbesserung einmal um zwölf Monate verlängert. Diese Frist ist eine Mindestfrist und darf bei der Umsetzung von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten werden. Sie ist ein starker Anreiz für den Verbraucher, eine Nachbesserung zu verlangen, vor allem, wenn sich die zweijährige Verjährungsfrist bereits dem Ende zuneigt.

### 5.1.2. ÖkodesignVO

Die ReparaturRL darf nicht isoliert gesehen werden, sondern muss im Zusammenhang mit der ÖkodesignVO betrachtet werden. Die ÖkodesignVO löste die Ökodesign-RL ab, änderte deren grundlegendes Schema aber nicht. Wie ausgeführt steuerte die Kommission bereits unter der Geltung der ÖkodesignRL auf Ressourceneffizienz um und fügte in die neueren delegierten Rechtsakte Vorschriften über die Lebensdauer und die Zugänglichkeit von Ersatzteilen ein.<sup>48</sup> Die Kommission legt die einzelnen Produktgruppen in Arbeitsprogrammen fest. Die einzelnen Rechtsakte richten sich an die Hersteller, nicht an die Verbraucher. Für Verbraucher ergeben sich nur indirekt Ansprüche, wenn etwa ein in einer Verordnung festgelegter Standard nicht eingehalten wird und dies als kaufrechtlicher Mangel qualifiziert werden kann. Für sich betrachtet aktiviert die ÖkodesignVO den Verbraucher nicht, die in den delegierten Rechtsakten niedergelegten Nachhaltigkeitsstandards durchzusetzen. Dazu bedarf es des Zusammenspiels mit der ReparaturRL.

Als Beispiel für Inhalte derartiger Verordnungen sei die am 20.6.2025 in Kraft getretene Verordnung vom 16. Juni 2023 zur Festlegung von Ökodesign-Anforderungen an Smartphones, Mobiltelefone, die keine Smartphones sind, schnurlose Telefone und Slate-Tablets genannt.<sup>49</sup> Ein Label muss Angaben über Reparierbarkeit, Schutz gegen Wasser und Staub, Akkuqualität und Softwareversorgung enthalten. Ersatzteile müssen sieben Jahre lang verfügbar sein. Software Updates müssen fünf Jahre lang bereitgestellt werden. Akkus müssen für mindestens 800 Ladezyklen mit mindestens 80 % Restkapazität geeignet sein. Unabhängige Werkstätten müssen Zugang zu Reparaturinformationen und benötigter Software erhalten. Die Geräte müssen Sturzttests und Umweltschutzanforderungen bestehen.

<sup>48</sup> Zu diesem Wandel *Stadermann*, Rechtliche Regulierung der Produktlebensdauer, 2019, 278 ff.

<sup>49</sup> VO (EU) 2023/1670.

### 5.1.3. Zusammenspiel von ÖkodesignVO und ReparaturRL

Die ÖkodesignVO und die ReparaturRL sind jedoch nicht im wünschenswerten Maße aufeinander abgestimmt. Als öffentlich-rechtliche Regelung enthält die ÖkodesignVO keine Ansprüche des Verbrauchers. Sie enthält zwar zahllose Bestimmungen über das Zustandekommen eines delegierten Rechtsakts, überlässt die Durchsetzung aber den Mitgliedstaaten und deren Vorschriften. Das bedeutet für Deutschland eine klassische Behördenlösung, die im Allgemeinen als wenig effizient beurteilt wird.<sup>50</sup> Für mehr Effizienz bedarf es des Zivilrechts einschließlich des Zivilverfahrensrechts, in dem Individualansprüche des Verbrauchers und kollektive Rechtsbehelfe verankert sind. Erst dadurch enthält die ÖkodesignVO eine neue Dimension. Leider enthält sie an keiner Stelle Verweise auf die zivilrechtliche Durchsetzung. Dies macht sich vor allem bei der Dauer der Verpflichtung zur Reparatur bemerkbar. Während die delegierten Rechtsakte zur ÖkodesignRL von einer Reparaturverpflichtung von sieben, manchmal zehn Jahren ausgehen, schweigt sich die ReparaturRL zur Verjährung aus. Die in den delegierten Rechtsakten geregelten Fristen sind keine Ansprüche; vielmehr muss die Verjährungsfrist für Reparaturansprüche aus der Richtlinie selbst entwickelt werden, notfalls in Verbindung mit mitgliedstaatlichem Verjährungsrecht. Dies würde für das deutsche Recht die Anwendung der allgemeinen Verjährungsvorschriften (§§ 195, 199 BGB) bedeuten, wobei die Verjährungsfrist mit dem Eintritt des Reparaturfalles beginnen würde. Ob ein zur Reparatur verpflichtender Mangel besteht, wenn der Reparaturfall erst nach Ablauf der Fristen nach einem der delegierten Rechtsakte eintritt, bedarf noch näherer Klärung.

Die ÖkodesignVO spricht in ihrer Definition der Reparatur von einem »fehlerhaften Produkt« (Art. 2 Nr. 20 ÖkodesignVO). Auf diese Vorschrift verweist Art. 2 Nr. 3 ReparaturRL, so dass insoweit eine Verzahnung geglückt ist. Soweit es um einen Nachbesserungsanspruch gegen den Verkäufer geht, dürfte ein fehlerhaftes Produkt regelmäßig nicht vertragsgemäß i. S. der WarenkaufRL – bzw. mangelhaft i. S. d. von § 434 BGB – sein.

Sowohl die ReparaturRL wie die ÖkodesignVO fallen gemäß den Vorschriften der beiden Rechtsakte in den Anwendungsbereich der VerbandsklagenRL. Dagegen haben Umweltverbände ein Klagerecht nur nach dem UmwRG, das umweltrechtliche Verbandsklagen erlaubt, aber nur gegen Behördenentscheidungen. Darin spiegelt sich der traditionelle Ansatz des deutschen Rechts: Umweltrecht ist öffentliches Recht, also wird im UmwRG der Weg zu den Verwaltungsgerich-

<sup>50</sup> In *Tonner*, Das Bundeskartellamt auf dem Wege zur Verbraucherschutzbehörde? – Ansätze zu mehr behördlicher Verbraucherrechtsdurchsetzung, in: Klose/Klusmann/Thomas (Hrsg.), Das Unternehmen in der Wettbewerbsordnung – Festschrift für Gerhard Wiedemann zum 70. Geburtstag, 2020, 993, sehe ich allerdings auch positive Aspekte einer behördlichen Rechtsdurchsetzung.

ten eröffnet, während Verbraucherrecht weitgehend Zivilrecht ist, es also eine vor den ordentlichen Gerichten anhängig zu machende Verbandsklagebefugnis gibt. Diese Trennung muss de lege ferenda aufgehoben werden. Während mit der Verbandsklage nach der VerbandsklagenRL (UKlaG, § 8 UWG) Verbraucherverbände bereits heute wenigstens teilweise Verstöße gegen Umweltrecht geltend machen können und dies durch die Aufnahme der ÖkodesignVO in den Anhang zur VerbandsklagenRL jetzt ausdrücklich geklärt ist, bleibt der umgekehrte Weg für Umweltverbände versperrt. Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des UmwRG durch den nationalen Gesetzgeber ist zwar nicht ausgeschlossen, aber schwierig, denn dieses Gesetz setzt die Aarhus-Konvention um, also einen völkerrechtlichen Vertrag. Der Ausweg dürfte wohl eher in einer Erweiterung der Klagebefugnis nach der VerbandsklagenRL liegen (dazu unten).

#### 5.1.4. Zusammenfassung

Der Green Deal bedeutete in der Tat einen gewichtigen Einstieg in ein nachhaltiges Verbraucherrecht, vor allem mit der ReparaturRL und der ÖkodesignVO. Eine effektive Nachhaltigkeit setzt aber ein Zusammenspiel der beiden Rechtsakte voraus. Hier besteht noch ein größerer Bedarf an Feinschliff, der unter dem Clean Industrial Deal voraussichtlich nicht aufgegriffen wird. Außerdem wäre es wichtig, die Verbandsklagebefugnisse von Verbraucher- und Umweltverbänden zu verschränken. Hier wäre vor allem eine Ausweitung der Klagebefugnisse der Umweltverbände mit Bezug auf das Verbraucherrecht notwendig. Ansätze in diese Richtung sind jedoch nicht zu erkennen. Die Verbesserungen im Lauterkeitsrecht haben dagegen nur Randbedeutung für Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht. Hier hätte es weitgehend ausgereicht, die Rechtsprechung zum Zuge kommen zu lassen.

#### 5.2. Clean Industrial Deal

Der Clean Industrial Deal bedeutet nicht das Ende des Verbraucherrechts schlechthin. Dazu sind die Auswirkungen der Digitalisierung zu bedeutsam. Der europäische Gesetzgeber muss dafür sorgen, dass der bisher erreichte Standard des Verbraucherrechts durch die Digitalisierung nicht unterlaufen wird. Diese Aufgabe steht im Mittelpunkt der Verbraucherpolitik 2025–2030 und findet ihren Niederschlag in der Diskussion um den Digital Fairness Act<sup>51</sup> und dürfte auch im Zentrum der zu erwartenden Verbraucheragenda 2025–2030 stehen.

---

<sup>51</sup> Dazu etwa *Namysłowska*, Behind the Digital Curtain – The Need for Digital Transparency to Establish Digital Fairness, EuCML 2024, 255; zum Zusammenhang von Digital- und Verbraucherpolitik *Micklitz*, VuR 2025, 323 (332 f.).

Verbraucherpolitik wird auch weiterhin eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Es ist zu begrüßen, wenn sich die Wissenschaft intensiv und kritisch daran beteiligt. Die in diesem Beitrag fokussierte Nachhaltigkeit ist nicht das einzige wichtige Thema für die Verbraucherpolitik.

Die zu erwartende Verbesserung der Rechtsdurchsetzung dürfte sich freilich auf eine Abfederung der Folgen der Digitalisierung beschränken. Es geht vor allem um Regelungen zum Online-Handel. An eine Verschränkung der Klagebefugnisse von Umwelt- und Verbraucherverbänden wird, wie schon ausgeführt, nicht gedacht.

Dagegen signalisieren der Clean Industrial Deal und die zu erwartende Verbraucheragenda 2025–2030 klar das Ende einer Verankerung von Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht selbst und damit das Ende der entsprechenden Bemühungen des Green Deal. Es fragt sich, ob dieses Ende nur die Folge ungünstiger, dem nachhaltigen Verbraucherrecht nicht gewogener politischer Umstände wie etwa der Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2024 war, oder ob das Aus für eine nachhaltige Verbraucherpolitik prädestiniert war, weil sich Verbraucherpolitik und Umweltpolitik nicht unter einen Hut bringen lassen, da es sich, in den Worten von Hans Micklitz, um eine Quadratur des Kreises<sup>52</sup> handelt.

Es ist kein »Trick« gewesen, die Binnenmarktkompetenz als Kompetenzgrundlage des Primärrechts für verbraucherrechtliche Richtlinien heranzuziehen, weil eine andere Kompetenzgrundlage nicht vorhanden war, sondern es entspricht der Funktion, die die Verbraucherpolitik der europäischen Gesetzgeber von Anfang an diesen Richtlinien zugemessen hat. Es geht um die Gewährleistung des Konsums im Interesse des wirtschaftlichen Wachstums. Das Wirtschaftssystem der westlichen Industriestaaten beruht auf einem ständigen Wachstum, das einen mitwachsenden Konsum voraussetzt. Ob Güter und Dienstleistungen dem Verbraucher einen wirklichen Nutzen bringen – was immer das ist – oder ob sie nachhaltig sind, ist nicht wichtig. Es kommt allein darauf an, dass sie gekauft werden. Das Verbraucherrecht der westlichen Industriestaaten soll dem Verbraucher ermöglichen, seine Rolle in diesem Wirtschaftssystem zu spielen. Es beruht auf dem Informationsmodell. Die Gesetzgebung schafft den Rahmen für faire, also nicht irreführende Informationen. Dies schließt gerade noch Informationspflichten über die Nachhaltigkeit von Produkten und Dienstleistungen ein, ebenso den Schutz vor gefährlichen Produkten, aber nicht mehr das Verbot von Produkten aus Nachhaltigkeitsgründen, worunter hier vor allem mangelnde Energieeffizienz und Verkürzung der Lebensdauer technischer Produkte zu verstehen sind. Nicht zufällig war die bisherigen ÖkodesignRL mit dem Verbrau-

---

<sup>52</sup> Micklitz, Squaring the Circle? – Reconciling Consumer Law and the Circular Economy, EuCML 2019, 229.

cherrecht nicht verlinkt;<sup>53</sup> sie gab dem Verbraucher keine Rechte. Das muss sich ändern, wenn Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht eine Rolle spielen soll.

Das geltende Verbraucherrecht ist kein soziales Verbraucherschutzrecht. Ein derartiges Verbraucherschutzrecht müsste ganz anders ansetzen. Es müsste die Grundbedürfnisse der Menschen definieren und die Rahmenbedingungen für die Bereitstellung der dazu notwendigen Produkte und Dienstleistungen festlegen. Dazu gehört etwa der Zugang zu Lebensmitteln, Trinkwasser und Arzneimitteln. Ansätze dazu gibt es. Auf internationaler Ebene erlebten die UN-Guidelines for Consumer Protection im Jahre 1999 ein Greening,<sup>54</sup> und aktuell spielt das SDG 12 eine Rolle. Das Ziel 12 der Agenda 2030 for Social Development verlangt die Sicherstellung nachhaltiger Konsum- und Produktionsweisen. Diese Ansätze dürfen nicht verloren gehen, auch wenn die Erfolgsbilanz für das SDG 12 eher dürftig ist. Für die Gegenwart ist aber zu konstatieren, dass das geltende Verbraucherrecht einen stetig wachsenden Konsum unterstützt, der zwangsläufig in einen Gegensatz zur Endlichkeit der Ressourcen des Planeten führt. Der herrschende Ansatz des Verbraucherrechts kann diesen Gegensatz nicht auflösen. Der Clean Industrial Deal und die zu erwartende Verbraucheragenda 2025–2030 führen den wachstumsorientierten Ansatz fort. Dieser Ansatz lässt sich nicht von heute auf morgen umstellen, aber es müssen zumindest Mittel zur Bekämpfung seiner Auswüchse bereitgestellt werden. Die ReparaturRL und die ÖkodesignRL gehen trotz ihrer Schwächen in diese Richtung.

## 6. Ausblick

### 6.1. Verzahnung von Verbraucher- und Umweltrecht durch Verbandsklagen<sup>55</sup>

Verbraucher- und Umweltpolitik als Tätigkeitsfelder der heutigen EU sind zwar gleichzeitig, aber getrennt voneinander entstanden. Frühe Forderungen, beides miteinander zu verzahnen, verhallten ungehört.<sup>56</sup> Das Umweltrecht entwickelte sich zu einem europarechtlich geprägten, umfassenden Rechtsgebiet mit zahl-

---

<sup>53</sup> Vgl. die silo thinking These von *Terrryn*, *The New Consumer Agenda – A Further Step Toward Sustainable Consumption?*, EuCML 2021, 1.

<sup>54</sup> Dazu *Lindner*, *The Revision der United Nations Guidelines on Consumer Protection (UNGCP)* von 2015, VuR 2017, 243.

<sup>55</sup> Die folgenden Ausführungen führen Überlegungen einer Studie für das Umweltbundesamt weiter, *Schlacke/Tonner/Gawell/Alt/Bretschneider*, *Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich Produktnutzung durch Anpassungen im Zivil- und öffentlichen Recht*, Umweltbundesamt Texte 72/2015. Vgl. auch die nachfolgende Studie von *Keimeyer/Brönneke*, *Weiterentwicklung von Strategien gegen Obsoleszenz*, Umweltbundesamt, Texte 115/2020.

<sup>56</sup> *Krämer* (Fn. 12). *Krämer* war in der Kommission sowohl in den Dienststellen für Verbraucherschutz wie danach für Umweltschutz tätig.



reichen Spezialgebieten wie etwa Naturschutzrecht, Immissionsschutzrecht oder Kreislaufwirtschaftsrecht, wobei für ein Andocken an das Verbraucherrecht das Kreislaufwirtschaftsrecht besonders wichtig gewesen wäre. Es blieb jedoch jahrzehntelang bei dem Silo-Thinking, um den Ausdruck von Evelyne Terryn aufzugreifen.<sup>57</sup> Das Verbraucherrecht nahm mögliche Anstöße aus dem Umweltrecht nicht auf. Ein Anlass wäre etwa der Erlass der ersten ÖkodesignRL im Jahre 2005<sup>58</sup> gewesen. Auch aus Sicht des Umweltrechts wird bemängelt, dass das Verbraucherrecht vor dem Green Deal keine Nachhaltigkeitsaspekte aufwies.<sup>59</sup>

Ein erster zaghafter Versuch, diesen Zustand zu überwinden, findet sich in der noch vor dem Green Deal erlassenen WarenkaufRL. Vor dem Hintergrund der Obsoleszenz<sup>60</sup> wurde im Parlament darüber diskutiert, die Haftungsdauer an die Lebensdauer anzupassen.<sup>61</sup> Im Ergebnis blieb es allerdings bei der Zwei-Jahres-Frist, die lediglich von der Vollharmonisierung ausgenommen wurde, sodass die Mitgliedstaaten längere Fristen einführen oder beibehalten können. Deutschland machte davon keinen Gebrauch. Ferner wurde in den neu gefassten Begriff der Vertragsgemäßheit das Kriterium der Haltbarkeit eingeführt, allerdings beschränkt auf die übliche Haltbarkeit. Schließlich wurde über das Verhältnis zur ÖkodesignRL diskutiert, ohne dass daraus jedoch legislative Konsequenzen gezogen wurden.

Umweltrecht und Verbraucherrecht greifen mit der ÖkodesignVO und der ReparaturRL ineinander, wobei das Ökodesignrecht die inhaltlichen Standards setzt, während das zivilrechtliche Verbraucherrecht der Durchsetzung dieser Standards dient. Dazu müssen den Verbrauchern und vor allem den Verbraucherverbänden Ansprüche an die Hand gegeben werden, die die behördliche und jedenfalls in Deutschland weitgehend ineffektive behördliche Durchsetzung zumindest ergänzen. Mit der VerbandsklagenRL ist hier ein guter Anfang gemacht, den auszubauen sich lohnt. Man darf gespannt sein, was die künftige Verbraucheragenda 2025–2030 hierzu beizutragen hat.

Dabei darf sich der Blick aber nicht auf Verbraucherverbände beschränken, vielmehr bedarf es einer Ausweitung der Klagebefugnisse von Umweltverbänden, so dass sich die Rechtsdurchsetzungsvorschriften des Verbraucherrechts

<sup>57</sup> Terryn, EuCML 2021, 1.

<sup>58</sup> RL 2005/32/EG.

<sup>59</sup> Schlacke, Sustainability and Consumer Protection Law in Germany, in: Schlacke (ed.), Sustainability and Consumer Protection Law in Brazil, China, Germany and Indonesia, Study published by GIZ, 2022, S. 17.

<sup>60</sup> Vgl. allgemein zur Obsoleszenz aus damaliger Sicht Brönneke, Verkürzte Lebensdauer von Produkten aus Sicht der Rechtswissenschaften, in: Brönneke/Wechsler (Hrsg.), Obsoleszenz interdisziplinär, 2015, 185.

<sup>61</sup> Vgl. dazu die für den Binnenmarkt-Ausschuss verfasste Studie von Tonner/Malcom, How an EU Lifespan Model Could be Implemented Across the European Union, Study commissioned by the European Parliament, Directorate General for Internal Policies, PE 583.121, 2017.

zunutzen machen könnten, wenn es um Nachhaltigkeitsstandards geht. Verbraucherverbände können dagegen bereits de lege lata wenigstens einen Teil von Verstößen gegen das Umweltrecht über die Klagebefugnis nach der VerbandsklagenRL geltend machen, zumal gegen das Ökodesignrecht. Diesen Weg gilt es für Verstöße gegen Produktvorschriften außerhalb des Ökodesignrechts fortzusetzen, wenn Nachhaltigkeitsstandards betroffen sind.

Die Selbständigkeit von Umwelt- und Verbraucherrecht würde auf diesem Wege erhalten bleiben. Die beiden Rechtsgebiete würden aber miteinander verzahnt. Nachhaltigkeitsstandards festzulegen, wäre Aufgabe des Umweltrechts, ohne dass diese Standards im Verbraucherrecht ein zweites Mal geregelt werden müssten. Auch wenn der Clean Industrial Deal keine genuin verbraucherrechtlichen Maßnahmen zur Förderung der Nachhaltigkeit enthält, bedeutet dies nicht zwangsläufig das Ende der Nachhaltigkeit im Verbraucherrecht, weil über umweltrechtliche Standards Nachhaltigkeit in das Verbraucherrecht einziehen und verbraucherrechtlich durchgesetzt werden kann. Über Umweltrecht wird nachhaltiger Konsum gefördert.

Die klagebefugten Verbände sollten Prioritäten auf Sachverhalte legen, bei denen es um Nachhaltigkeit geht. Die Verbraucherverbände sind dazu vom Gesetzgeber durch die VerbandsklagenRL und die Aufnahme der ÖkodesignRL in deren Anhang bereits hinreichend ausgestattet. Umweltverbände sind dagegen auf die im UmwRG aufgezählten Regelungen und auf Klagen gegen Behörden beschränkt. Dies erschwert die wünschenswerte Verzahnung von Umwelt- und Verbraucherverbandsklagen. Man sollte daher eine Klagebefugnis der Umweltverbände in auf Nachhaltigkeit bezogenen verbraucherrechtlichen Sachverhalten einführen. Dies obläge freilich dem (europäischen) Gesetzgeber.

## 6.2. Auslegung allgemeiner Vorschriften durch die Rechtsprechung

Die Fortentwicklung eines nachhaltigen europäischen Verbraucherrechts ist nicht allein Sache des europäischen Gesetzgebers. Rechtsprechung und Verbände können eine erhebliche Rolle spielen. Die Rechtsprechung kann allgemein gehaltene Vorschriften im Sinne nachhaltiger Ergebnisse interpretieren. Ein Beispiel aus dem Lauterkeitsrecht ist das Klimaneutral-Urteil des BGH, das aus den §§ 5, 5a UWG Kriterien für eine Irreführung durch Umweltaussagen ableitete,<sup>62</sup> ohne dass es der EmpCoRL und ihrer Umsetzung bedurfte.<sup>63</sup>

Ein anderes Beispiel ist der Mangelbegriff des Kauf-, Werkvertrags-, Miet- und Pauschalreiserechts. Auch hier bestehen nicht unerhebliche Auslegungsspielräume.

<sup>62</sup> BGH 24.6.2024 – I ZR 98/23 – klimaneutral, NJW 2024, 3033 = VuR 2024, 422.

<sup>63</sup> Gsell/Meyer, How to Combat »Greenwashing« (BGH I ZR 98/23), EuCML 2025, 21, vertreten freilich die Ansicht, dass die EmpCoRL weiter reicht als das klimaneutral-Urteil.

me. Mangelnde Haltbarkeit etwa hätte die Rechtsprechung beanstanden können, ohne dass es dazu einer Aufnahme des Haltbarkeitskriteriums in § 434 Abs. 3 S. 2 BGB im Zuge der Umsetzung der WarenkaufRL zwingend bedurft hätte.<sup>64</sup> Die Rechtsprechung kann den Verbraucher auch in die Verantwortung nehmen<sup>65</sup> und ihm Mängelrechte verweigern, wenn dies aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt ist. Der verantwortliche Verbraucher kann vor allem im Pauschalreiserecht herangezogen werden. Übertriebene und umweltschädliche Erwartungen von Touristen sollten durch eine restriktive Handhabung des Mangelbegriffs gebremst werden. Unterbrechungen der Trinkwasserversorgung beispielsweise sollten bei Trinkwasserknappheit nicht gleich zu Mängelansprüchen führen.<sup>66</sup>

Ein weites Feld, die Entwicklung von nachhaltigem Verbraucherrecht durch die Rechtsprechung zu steuern, bietet schließlich die Richtlinie über missbräuchliche Vertragsklauseln mit ihrer Generalklausel.

### 6.3. Schlussbemerkung

Insgesamt ist ein übertriebener Pessimismus angesichts der Rückwärtswende des Clean Industrial Deal nicht angebracht. Zwar brach der Clean Industrial Deal die vom Green Deal begonnene Heranbildung eines nachhaltigen Verbraucherrechts ab, aber es gibt noch andere Akteure, die die weitere Entwicklung beeinflussen können, namentlich neben der Rechtsprechung klagebefugte Verbände als Vertreter der Zivilgesellschaft. Dabei bedarf es allerdings eines verbreiteten Bewusstseins, dass mit einem nachhaltigen Verbraucherrecht ein Baustein im Kampf gegen den Klimawandel geleistet werden kann.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Zur »Haltbarkeit« anlässlich der Umsetzung der WarenkaufRL Brönneke/Schmitt/Willburger, in: Brönneke/Föhlisch/Tonner, Das neue Schuldrecht – Digitale Produkte/Kaufrecht/Vertragsrecht, 2022, § 4 Rn. 20.

<sup>65</sup> Den »verantwortlichen Verbraucher« führte Micklitz auf dem 69. Deutschen Juristentag ein, Micklitz, Brauchen Konsumenten und Unternehmer eine neue Architektur des Verbraucherrechts? – Gutachten A zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, S. A 110; zuletzt dazu Micklitz, VuR 2025, 323 (334).

<sup>66</sup> Weitere reiserechtliche Beispiele bei Tonner, Nachhaltiger Konsum, Verbraucherpolitik und Recht, in: FS Czybulka, 2012, S. 307 (323 f.).

<sup>67</sup> Halfmeier, Abschied vom Konsumschutzrecht, VuR 2022, 3, hält ausschließlich ein auf Nachhaltigkeitsaspekte beschränktes Verbraucherrecht für legitim.

Teil 3

## **Verbraucherpolitik und institutionalisierter Verbraucherschutz**



# **Verbraucherpolitik als unentbehrlicher Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt und zur Stärkung der Demokratie**

**Von Dr. Norbert Lurz**

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) hatte den Deutschen Verbrauchertag 2024 dankenswerterweise unter das Motto »Stark für den Zusammenhalt« gestellt und damit in Anwesenheit der damaligen Bundesministerin Steffi Lemke und des heutigen Bundeskanzlers Friedrich Merz ein wichtiges bundesweites Signal gesetzt.<sup>1</sup> Die Sorge um das Wohlergehen und die Zufriedenheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern muss heute vor dem Hintergrund einer zunehmend polarisierten Gesellschaft und der Abnahme des Vertrauens in die demokratischen Institutionen als ein stabilisierender Anker gesehen werden. Verbraucherpolitik ist kein Instrument der Überregulierung und des Bürokratieaufbaus, sondern ein Fundament unserer sozialen Marktwirtschaft – oft im Schatten anderer Politikfelder, aber mit enormer gesellschaftlicher Wirkung. Ihre Aufgabe ist es, das strukturelle Machtungleichgewicht zwischen Konsumenten und Anbietern auszugleichen, faire Rahmenbedingungen zu schaffen und Schutz vor Ausbeutung, Irreführung und Diskriminierung zu gewährleisten. Damit ist eine zukunftsorientierte Verbraucherpolitik nicht nur ein Schutzraum – sie ist auch ein Motor für wirtschaftliche Innovation, nicht zuletzt aufgrund einer erhöhten Binnennachfrage. Sie motiviert Unternehmen, bessere, transparentere und nachhaltigere Produkte zu entwickeln. Dabei ist Verbraucherpolitik weit mehr als Marktaufsicht – sie ist Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Digitalpolitik, Umweltpolitik, Rechtsstaatspolitik. Und nicht zuletzt: Demokratiep Politik.

In dynamischen Zeiten digitaler Umbrüche und globaler Krisen muss sich die Verbraucherpolitik dieser wichtigen Rolle bewusst sein und sich gleichzeitig neu aufstellen. Sie muss Antworten geben auf die Herausforderungen algorithmischer Intransparenz, ökologischer Belastungsgrenzen, wachsender sozialer Un-

---

<sup>1</sup> Vgl. [www.vzbv.de/dvt2024](http://www.vzbv.de/dvt2024) (abgerufen am 01.08.2025).

gleichheit und gezielter Desinformation. Und sie muss sich ihrer Rolle bewusst sein: als Bollwerk einerseits gegen den Machtmissbrauch betrügerischer Unternehmen, als Instrument zur Stärkung der Schwächeren und andererseits als Garant für gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die folgenden fünf Aspekte sollen dazu verhelfen, diese Doppelfunktion zu untermauern und anhand praktischer Beispiele Wege in die nähere Zukunft aufzuzeigen.

## 1. Die soziale Funktion der Verbraucherpolitik

In jedem wirtschaftlichen Austausch besteht zunächst ein strukturelles Ungleichgewicht: Anbieter besitzen Informationen, Ressourcen, Marktstrategie – Verbraucher sind abhängig von der Qualität ihrer Informationslage und der Verlässlichkeit von Angeboten. Dies zeigt sich beispielsweise bei:

- Versicherungsverträgen, deren Bedingungen schwer verständlich sind,
- Mobilfunktarifen, die mit versteckten Kosten und Kündigungsbarrieren arbeiten,
- oder Onlinekäufen, bei denen die Ware erst nachträglich geprüft werden kann.

Verbraucherpolitik versucht, auszugleichen: Sie schafft durch Gesetze, Standards, Aufklärung und Bildung ein Mindestmaß an Fairness und Transparenz. Besonders wichtig erscheint mir dieser Ausgleich für Gruppen, die strukturell benachteiligt sind: Menschen mit geringem Einkommen und bildungsfernem Hintergrund, eingeschränkter Sprachkompetenz, fehlender digitaler Bildung, Kinder und Jugendliche oder ältere Menschen. Verbraucherpolitik schafft nicht nur Schutz, sondern auch Teilhabe. Wer versteht, worauf es beim Abschluss eines Mobilfunkvertrags, beim Kauf einer Krankenversicherung oder beim Onlinebanking ankommt, kann eigenständig und verantwortungsbewusst handeln – ein zentraler Aspekt für soziale Teilhabe. In diesem Zusammenhang verweise ich auf ein Projekt des Ministeriums für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (MLR) mit der Technischen Akademie in Schwäbisch Gmünd, das erfolgreich die Einbringung verbraucherbildender Aspekte z. B. zum Online-Shopping in Einfacher Sprache in bestehende Grundbildungskurse für geringliterate Personen erprobt hat.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Siehe <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unser-service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/neue-wege-mit-projekt-einfachfueralle-verbraucher-schutz-in-einfacher-sprache-in-verbraucherbildung> (Abgerufen am 01.08.2025).

## 2. Demokratie beginnt im Alltag: Der politische Kern der Verbraucherpolitik

Demokratie lebt vom Mitmachen. Doch wer sich im Alltag ohnmächtig und übervorteilt fühlt – sei es beim Vertragsabschluss, im Supermarkt oder im Netz – der verliert Vertrauen: nicht nur in die Märkte, sondern auch in das politische System. Verbraucherpolitik wirkt hier demokratiestärkend, indem sie Menschen befähigt, sich zu wehren, zu vergleichen und Entscheidungen selbstbestimmt zu treffen. Als Beispiel anführen möchte ich die Einführung von Sammelklagen, die es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, sich gemeinsam gegen rechtswidriges Verhalten großer Anbieter zu wehren – ein Ausdruck funktionierender Rechtsstaatlichkeit. Auch niedrigschwellige Konfliktlösungen sind essenziell. Branchenunabhängige Schlichtungsstellen und Ombudsverfahren ermöglichen es, Streitigkeiten ohne aufwendige Gerichtsverfahren zu klären – ein wichtiger Beitrag zur sozialen Friedenssicherung. Umgekehrt kann unzureichender Verbraucherschutz politische Radikalisierung begünstigen. Wer regelmäßig das Gefühl hat, benachteiligt oder betrogen zu werden, etwa durch undurchsichtige Finanzprodukte, fehlerhafte Online-Bewertungen oder unfaire Algorithmen, läuft Gefahr, sich auch von demokratischen Institutionen abzuwenden und vermeintlich einfachen Lösungen politisch radikaler Kräfte zuzuwenden. Das Vertrauen in Marktprozesse und staatliche Kontrolle ist eng miteinander verknüpft.

## 3. Digitale Herausforderungen – neue Aufgaben für die Verbraucherpolitik

Der digitale Markt ist kein neutraler Raum. Die zunehmende Digitalisierung des Konsums hat neue Risiken geschaffen. Suchalgorithmen beeinflussen Kaufentscheidungen, Onlineplattformen verdienen an unseren Daten, Ranking-Systeme suggerieren Objektivität, wo dahinter Interessen stehen. Verbraucherpolitik muss in diesem Raum aktiv werden. Die Verbraucherschutzministerkonferenz forderte im Mai 2025 u. a. auf Initiative Baden-Württembergs eine stärkere gesetzliche Regulierung der manipulativen Gestaltung von Online-Plattformen und sozialen Netzwerken durch sogenannte Hyper Engaging Dark Patterns (HEDP). Diese verursachen einen potenziell suchterzeugenden Sog für Nutzer, insbesondere für Kinder und Jugendliche, indem sie auf den Plattformen psychologische Mechanismen wie Belohnung, Verlustangst und sozialen Druck nutzen. Auch der wirksame Schutz und eine bessere Kontrolle personalisierter Werbung



im Netz waren ein zentrales Thema der Konferenz.<sup>3</sup> Die größte Herausforderung der digitalen Moderne stellt allerdings die Verwendung von Instrumenten der Künstlichen Intelligenz (KI) dar. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher nutzen KI-Elemente, ohne dass es ihnen bewusst ist. So kommt KI beispielsweise bereits bei Reiseanbietern, Social Media, Finanzdienstleistern, Versicherungen, Gesundheitsanwendungen (Fitnessarmbändern etc.), Smartwatches und vielem mehr zum Einsatz. KI-Anwendungen können auch den Arbeitsalltag effizienter gestalten, indem sie sich wiederholende Aufgaben automatisieren. So können Assistenzsysteme bei der täglichen Arbeit, wie etwa bei der Texterstellung, entlasten und unterstützen. KI kann aber auch zu einer ernsten Gefahr für demokratische Staaten werden, wenn Falschnachrichten (»Fake News«, »Deep Fakes«) manipulierte Stimmungen oder Reaktionen auslösen und damit Wahlen beeinflussen oder gar verfälschen. Als Teil ihrer Digitalstrategie hat die Europäische Union im Frühjahr 2024 daher ein weltweit bisher einmaliges KI-Gesetz erlassen, das zum 1. August 2024 in Kraft getreten ist. Erstmals werden damit Regulierungen auf den Weg gebracht, die bessere Bedingungen für die Entwicklung und Nutzung dieser innovativen Technologie schaffen sollen. Das Gesetz beinhaltet Sanktionsmöglichkeiten und unterteilt KI-Anwendungen in vier Risikobereiche. Diese reichen von einem unannehmbaren bis zu einem minimalen Risiko.

#### 4. Globale Verantwortung in der Verbraucherpolitik

In einer globalisierten Welt ist Verbraucherpolitik untrennbar mit internationalem Handel und weltweiten Lieferketten verknüpft. Produkte, Dienstleistungen und digitale Plattformen kennen keine Landesgrenzen – Verbraucherinnen und Verbraucher kaufen heute mit wenigen Klicks bei Anbietern aus Drittländern wie z. B. China ein, oft ohne zu wissen, welche Standards dort gelten. Unternehmen wie Temu oder Shein überfluten den europäischen und deutschen Markt mit täglich tausenden von Paketen, unterbieten mit aggressiven Spottpreisen heimische Anbieter und kümmern sich Presseberichten zufolge nicht sorgfältig genug um Produkt- und Datensicherheit.<sup>4</sup> Ganz zu schweigen von den oft bemängelten niedrigen Sozial- und Umweltstandards bei der Produktion.

Am 28. Juli 2025 hat die EU-Kommission informiert, dass der chinesische Online-Marktplatz Temu nach einer Analyse von Experten gegen europäisches

<sup>3</sup> Siehe <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unser-service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/verbraucherschutzminister-konferenz-2025-in-berlin> (abgerufen am 01.08.2025).

<sup>4</sup> Siehe [www.tagesschau.de/wirtschaft/temu-shopping-billigprodukte-100.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/temu-shopping-billigprodukte-100.html) (abgerufen am 01.08.2025).

Digitalrecht verstößt. Es sei der Mitteilung entsprechend nachgewiesen worden, dass für Verbraucher in der EU ein hohes Risiko bestehe, dort auf illegale Produkte zu stoßen.<sup>5</sup> Verbraucherpolitik sollte im Hinblick auf solche Entwicklungen internationale Abkommen stärken, klare Importregeln setzen und Plattformen stärker in die Verantwortung nehmen. Der Bundesrat hat auf Initiative von Baden-Württemberg am 11. Juli 2025 eine Reihe von Vorschlägen zum besseren Verbraucherschutz bei Einkäufen im Internet unterbreitet, die Angebote aus Nicht-EU-Staaten auf Shopping-Seiten und Onlinemarktplätzen im Internet betreffen. Diese Vorschläge umfassen erweiterte Informationspflichten, eine volle Haftung der Plattformbetreiber, eine Nachschärfung der Sorgfaltspflichten und den Ausbau von Zoll- und Produktsicherheitskontrollen.<sup>6</sup>

## 5. Verbraucherbildung als demokratisches Startkapital

Verbraucherpolitik beginnt nicht erst im Gesetzbuch – sie beginnt als Vermittlung von Alltags- und Orientierungswissen im Alltag, in der Schule oder auch in den Medien. Verbraucherbildung ist zunehmend ein wichtiger Bestandteil demokratischer Bildung. Nur wer weiß, wie Verträge funktionieren, was hinter Marketingstrategien steckt oder wie Datenschutzrechte genutzt werden können, ist in der Lage, souverän am Markt teilzunehmen. Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport in Baden-Württemberg hat 2016 sechs Leitperspektiven eingeführt, d. h. handlungsleitende Themen, die nicht einem einzigen Fach zugeordnet werden, sondern übergreifend in verschiedenen Fächern behandelt werden sollen. Die Leitperspektive Verbraucherbildung ermöglicht den Schülerinnen und Schülern, sich alters- und entwicklungsgemäß mit individuellen und kollektiven Bedürfnissen auseinanderzusetzen.<sup>7</sup> Damit ist die Verbraucherbildung eine zentrale Schlüsselqualifikation, die u. a. den Umgang mit eigenen Ressourcen, Chancen und Risiken der Lebensführung, Finanzen und Vorsorge oder auch Verbraucherrechte umfasst und damit zu einer selbstbestimmten, verantwortungsvollen und gesundheitsförderlichen Lebensführung beiträgt. Kindern und Jugendlichen wird damit ein Basiswissen vermittelt, das als wichtiges Startkapital für ein selbstbestimmtes Leben in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung dient.

---

<sup>5</sup> Mitteilung der dpa vom 28. Juli 2025

<sup>6</sup> Siehe [www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/25/1056/38.html?nn=4352768#top-38](http://www.bundesrat.de/DE/plenum/bundesrat-kompakt/25/1056/38.html?nn=4352768#top-38) (abgerufen am 01.08.2025).

<sup>7</sup> Siehe [www.bildungsplaene-bw.de/bildungsplan,Lde/Startseite/BP2016BW\\_ALLG/BP2016BW\\_ALLG\\_LP\\_VB](http://www.bildungsplaene-bw.de/bildungsplan,Lde/Startseite/BP2016BW_ALLG/BP2016BW_ALLG_LP_VB) (abgerufen am 01.08.2025).

## 6. Fazit und Ausblick: Verbraucherpolitik als Resilienzfaktor und Zukunftsinstrument für eine gerechte Gesellschaft

Die unvollständige Analyse zeigt: Verbraucherpolitik ist mehr als ein Korrektiv wirtschaftlicher Prozesse – sie ist eine politische Gestaltungsaufgabe ersten Ranges. Sie verbindet Ökonomie mit Gerechtigkeit, Konsum mit Klima, Alltag mit Demokratie. Sie schützt, befähigt und stabilisiert. Ihre Bedeutung wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen – in einer Welt, in der Digitalisierung, Individualisierung, Umweltkrisen und geopolitische Umbrüche neue Herausforderungen schaffen. Verbraucherpolitik muss diesen Wandel begleiten – klug, mutig und nah an den Menschen. Die jüngsten Jahre haben gezeigt, wie krisenanfällig moderne Gesellschaften sind – und wie sehr Verbraucherpolitik gefordert ist, wenn Versorgung, Sicherheit oder finanzielle Stabilität in Frage stehen. Krisenfestigkeit ist damit auch eine Frage von Vertrauen: Wer das Gefühl hat, nicht ausgeliefert zu sein, sondern rechtlich und politisch geschützt zu werden, bleibt handlungsfähig, zuversichtlich und fällt nicht auf Scheinlösungen der politischen Extremen herein. Vielmehr trägt die Verbraucherpolitik zur Stärkung des Vertrauens in die demokratischen Institutionen bei und ist daher auch ein Instrument gesellschaftlicher Resilienz.

Abschließend darf nicht unerwähnt bleiben, dass eine gelingende Verbraucherpolitik von starken Akteuren wie den Verbraucherzentralen als praktischer Säule des Verbraucherschutzes, unabhängigen Publikationen, z.B. der Stiftung Warentest, einer notwendigen Grundlagenforschung der Verbraucherrechte an den Hochschulen oder auch von unabhängigen Gremien wie der Verbraucherkommission Baden-Württemberg abhängt. Für Verbraucherschutzministerien, staatliche Behörden wie auch die Verbraucherpolitik in den Parlamenten von Brüssel, Berlin oder Stuttgart sind die entsprechenden Erkenntnisse eine unentbehrliche Quelle, um daraus resultierende politische Initiativen auf den Weg bringen zu können.

Es sei als Plädoyer auf den Punkt gebracht: In einer Zeit wachsender gesellschaftlicher Polarisierung sind Verbraucherpolitik und die damit verbundenen finanziellen Mittel eine Investition in den sozialen Frieden. Sie verhindert, dass sich Benachteiligung im Alltag in Misstrauen gegenüber Institutionen übersetzt. Sie ermöglicht Mitgestaltung, schützt die Schwächeren und vermittelt das Gefühl, dass eine Politik aus der Mitte der Gesellschaft konkret für Bürgerinnen und Bürger wirksam sein kann.

*Dr. Norbert Lurz ist Ministerialrat und leitet in Stuttgart das Referat Verbraucherpolitik im baden-württembergischen Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR).*

# **Die Rolle des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz**

**Von Prof. Dr. Carsten Becker, Dr. Sybille Gerhardt und  
Dr. Irene Sewczyk**

Das Bundeskartellamt setzt sich als Wettbewerbsbehörde seit seiner Gründung im Jahr 1958 für einen funktionierenden Wettbewerb und – nicht zuletzt zum Wohle der Konsumenten – für offene Märkte in Deutschland ein. Mit seinen inzwischen fast 400 Mitarbeitern verfolgt es von seinem Amtssitz in Bonn wettbewerbswidrige Absprachen zwischen Unternehmen, verhindert die missbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen und kann Zusammenschlüsse untersagen, wenn diese zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen. Anders als viele seiner europäischen Schwesterbehörden war das Bundeskartellamt zunächst als reine Wettbewerbsbehörde gegründet worden und fungierte nicht zugleich als Verbraucherschutzbehörde. Erst im Jahr 2017 wurden ihm im Bereich des Verbraucherschutzes erste eigene Befugnisse übertragen.

Seitdem ist Tobias Brönneke dem Bundeskartellamt als Wissenschaftler eng verbunden gewesen. Er hat sich stets für die Übertragung von weiteren Durchsetzungsbefugnissen für das Bundeskartellamt im Verbraucherschutz eingesetzt und war ein aktiver Brückenbauer zwischen verbraucherrechtlicher Wissenschaft und Praxis.<sup>1</sup> Dafür sei ihm an dieser Stelle ein aufrichtiger Dank ausgesprochen. Aus Anlass des Ausscheidens des Jubilars aus dem aktiven Wissenschaftsbetrieb soll der nachfolgende Beitrag die Rolle des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz in den letzten sieben Jahren nachzeichnen.

Der Beitrag beleuchtet zunächst, wie das Bundeskartellamt seine aktuellen Befugnisse bislang ausgefüllt und sich im Verbraucherschutz positioniert hat (dazu unten 1.); im Anschluss wird die Beziehung von Wettbewerbs- und Verbraucherschutz untersucht (dazu unten 2.). Daran anschließen soll sich eine Betrachtung

---

<sup>1</sup> Z.B. Brönneke, Perspektiven für die Einführung behördlicher Instrumente in der Rechtssetzung im deutschen Recht, in: Schulte-Nölke/Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (Hrsg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, 2017, S. 127, 161 f.

der sich verändernden Rahmenbedingungen im Verbraucherschutzrecht (dazu unten 3.). Der vorliegende Beitrag schließt mit einem Ausblick (dazu unten 4.).

## 1. Aufgabenerfüllung des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz

### 1.1. Behördlicher Verbraucherschutz als Ergänzung zum zivilrechtlichen Verbraucherschutz

Die Verbraucherrechtsdurchsetzung erfolgte in Deutschland bisher traditionell auf dem Privatrechtsweg. Das deutsche Recht geht damit einen Sonderweg, denn zahlreiche ausländische Rechtsordnungen verfügen über eine eigene Verbraucherschutzbehörde. Oft liegen dabei Verbraucherschutz und Wettbewerbsschutz einheitlich in der Hand derselben Behörde (so z.B. in den Niederlanden, in Frankreich, Ungarn und Australien). In der Tat gehen Wettbewerbs- und Verbraucherschutz in aller Regel Hand in Hand. So profitieren die Verbraucherinnen und Verbraucher als Konsumenten von offenen Märkten und die Einhaltung des Verbraucherschutzrechtes ist auch im Interesse der sich rechtskonform verhaltenden Unternehmen.

In Deutschland können insbesondere privatrechtliche Verbände die Einhaltung von Normen mit verbraucherschützender Wirkung einklagen. Zu nennen sind hier vor allem der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und die Verbraucherzentralen der Länder sowie die Wettbewerbszentrale. In regulierten Bereichen werden Verbraucherrechtsverstöße häufig durch die Regulierungsbehörden durchgesetzt, so z.B. auf den Finanzmärkten, im Telekommunikations- und Energiesektor oder bei den Fahrgastrechten.

Die traditionelle private Verbraucherrechtsdurchsetzung hat sich in Deutschland bewährt, allerdings zeigten sich in der Vergangenheit auch Nachteile gegenüber einem System der behördlichen Durchsetzung. Diese betrafen vor allem Nachweisschwierigkeiten der Verbraucherverbände aufgrund fehlender Ermittlungsbefugnisse sowie eine geringe Breitenwirkung von Gerichtsentscheidungen im Einzelfall. Diese Lücken zeigten sich insbesondere im digitalen Verbraucheralltag, wo mitunter durch einen einzelnen Rechtsbruch eine hohe Zahl an Verbraucherinnen und Verbrauchern geschädigt werden kann. Häufig sind die jeweiligen finanziellen Auswirkungen von »Streuschäden« für die Betroffenen so gering, dass sie ihre Rechte nicht geltend machten.

Dem sollte mit der Stärkung des behördlichen Verbraucherschutzes begegnet werden. Im Zuge der 9. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), die Anfang Juni 2017 in Kraft getreten ist, sind dem Bundeskartell-

amt erstmals Befugnisse im wirtschaftlichen Verbraucherschutz übertragen worden.

Das Bundeskartellamt kann seitdem verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen durchführen (§ 32e Abs. 6 GWB) und sich zudem als »amicus curiae« an verbraucherrechtlichen Zivilrechtsstreitigkeiten beteiligen (§ 90 Abs. 6 GWB). Eingriffsbefugnisse wie die Möglichkeit zu Abstellungs- oder Rückerstattungsverfügungen sind der Behörde bislang (noch) nicht übertragen worden.

## 1.2. Sektoruntersuchungen

Gem. § 32e Abs. 6 GWB kann das Bundeskartellamt eine verbraucherrechtliche Sektoruntersuchung einleiten, wenn ein begründeter Verdacht besteht, dass »erhebliche, dauerhafte oder wiederholte Verstöße gegen verbraucherrechtliche Vorschriften« vorliegen.

Die Abläufe sind bei verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchungen meist ähnlich. Anregungen für Themen gewinnt das Bundeskartellamt in der Regel durch eigene Recherchen, Hinweise aus anderen Verfahren oder aus Diskussionen der (Fach-)Öffentlichkeit. Bei der Auswahl der untersuchten Wirtschaftszweige hat sich das Bundeskartellamt in der Vergangenheit zumeist auf aktuelle Themen aus dem digitalen Verbraucheralltag fokussiert. Nach Vorgesprächen mit der Branche folgt eine Ermittlungsphase, bei der das Bundeskartellamt auf seine kartellrechtlichen Ermittlungsbefugnisse der §§ 59 ff. GWB zurückgreifen kann. Die Ermittlungen erfolgen in enger Abstimmung mit den Behörden, deren Fachgebiete durch die Untersuchung betroffen sind. Dies sind beispielsweise die Datenschutzbehörden, das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) oder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). Nach Auswertung der Ermittlungsergebnisse erstellt das Bundeskartellamt einen Abschlussbericht. Dieser enthält zumeist Hinweise auf mögliche verbraucherrechtliche Rechtsverstöße und Handlungsempfehlungen.

Das Bundeskartellamt hat bisher sechs verbraucherrechtliche Sektoruntersuchungen durchgeführt. Die jeweiligen Abschlussberichte sind auf den Webseiten des Bundeskartellamts abrufbar ([www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)) und werden im Folgenden in der hier gebotenen Kürze vorgestellt.

Eine erste Sektoruntersuchung widmete sich *Vergleichsportalen im Internet*.<sup>2</sup> Hierzu befragte das Bundeskartellamt über 100 Vergleichsportale aus den Branchen Reisen, Energie, Versicherungen, Telekommunikation und Finanzen. Im Fokus standen Themen wie das Zustandekommen des Rankings der Suchergeb-

---

<sup>2</sup> Abschlussbericht vom 11.04.2019, abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung\\_Vergleichsportale\\_Bericht.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Vergleichsportale_Bericht.html).

nisse, sonstige Faktoren zur Verbraucherbeeinflussung sowie der Umgang mit Nutzerbewertungen. Die Ermittlungen ergaben, dass die Reihenfolge des Rankings bei Hotels auch von der Höhe der von den verschiedenen Anbietern gezahlten Provision mitbeeinflusst wurde. Teilweise konnten Verbraucherinnen und Verbraucher in die Irre geführt werden, wenn Portale den Hinweis auf eine gezahlte Provision nur pauschal oder versteckt gaben. Insbesondere im Bereich Energie blendeten zudem einige Portale beim Erstranking bestimmte Angebote aus, weil das Portal hierfür keine Provision erhielt, ohne dass dies für die Verbraucherseite deutlich wurde. Hinweise der Portale auf Knappheiten, Vorteile oder Exklusivangebote waren teilweise missverständlich formuliert und bargen damit die Gefahr, Verbraucherinnen und Verbraucher unter Druck zu setzen bzw. falsche Erwartungen zu wecken.

In der zweiten Sektoruntersuchung untersuchte das Bundeskartellamt das Thema von *Nutzerbewertungen*<sup>3</sup> auf Internetportalen. Nach den Untersuchungsergebnissen verstießen einige Nutzerbewertungen, die auf Portalen dargestellt wurden, gegen Vorschriften des UWG. Es fanden sich Bewertungen, bei denen Nutzer das zu bewertende Produkt selbst gar nicht verwendet hatten oder eine Gegenleistung für die Bewertung erhalten hatten, ohne dass dies auf dem Portal entsprechend gekennzeichnet war. In Einzelfällen war den Bewertenden sogar die Vergabe von fünf Sternen und ein bestimmter Rezensionstext vorgegeben worden. Das Bundeskartellamt forderte in seinem Abschlussbericht, dass Portale mehr Verantwortung bei der Aufdeckung von Verstößen übernehmen müssten. Das Setzen monetärer Anreize für Bewertungen bzw. Produkttests könne Verbraucherinnen und Verbraucher dazu bewegen, Nutzerbewertungen zu verfassen. Ein grundlegendes Problem bei Nutzerbewertungen sei es, dass bislang zu wenig Verbraucherinnen und Verbraucher solche Bewertungen vornähmen, gleichzeitig jedoch nur Angebote mit vielen Bewertungen wählten. So sei es für Angebote mit wenigen oder ohne Bewertungen schwierig, sich im Markt zu behaupten. Sollten Anbieter monetäre Anreize für Bewertungen anbieten, so müsste die Verbraucherseite auf dem Portal hierüber allerdings eindeutig informiert werden.

Bei der dritten Untersuchung ging es um die verbraucherrechtlichen Gefahren bei der *Nutzung von Smart-TVs*.<sup>4</sup> Die Ermittlungen ergaben, dass Verbraucherinnen und Verbraucher oft nicht nachvollziehen konnten, wie mit ihren personenbezogenen Daten umgegangen wird. Dies lag zumeist an zu allgemein gehaltenen Datenschutzerklärungen. Dies führte zu einem dazu, dass Einwilligungen von

---

<sup>3</sup> Abschlussbericht vom 06.10.2020 abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung\\_Nutzerbewertungen\\_Bericht.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Nutzerbewertungen_Bericht.html).

<sup>4</sup> Abschlussbericht vom 01.07.2020, abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung\\_SmartTVs\\_Bericht.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_SmartTVs_Bericht.html).

Verbraucherinnen und Verbrauchern in Datenverarbeitungen in der Regel nicht auf informierte Weise erfolgten. Zum anderen erschien auch der datenschutzrechtliche Rechtfertigungsgrund der – oft sehr weit und schwammig formulierten – »berechtigten Interessen« von Unternehmensseite gegenüber den Verbraucherinteressen oftmals übergewichtet zu werden, sodass dieser in der Regel nicht trug. Auch hinsichtlich des Anzeigens von Werbung oder der Information über künftige Updates lagen erhebliche Informationsdefizite zulasten der Verbraucherseite vor. Der Abschlussbericht sprach sich für spürbar mehr Datensouveränität der Verbraucherinnen und Verbraucher aus. Um sie besser zu informieren, müssten Datenschutzerklärungen verbessert und um aussagekräftige Bildsymbole sowie ggf. kompakte Darstellungen wesentlicher Aspekte ergänzt werden (One-Pager, Übersichten etc.). Eine flankierende behördliche Verfolgung von einzelnen Datenschutzverstößen würde zusätzliche Anreize für ein rechtskonformes Verhalten setzen.

Eine vierte Untersuchung widmete sich der *Nutzung von mobilen Apps*<sup>5</sup> auf Smartphones. Ein Kernstück der Sektoruntersuchung bildete die Befragung von rund 1.300 Privatpersonen rund um die Nutzung von Apps auf Android- bzw. Apple-Smartphones durch das Infas Institut für angewandte Sozialwissenschaften GmbH. Danach waren Verbraucherinnen und Verbraucher zwar bereit, im Gegenzug für Gratis-Apps das Anzeigen von Werbung zu akzeptieren. Ganz überwiegend lehnten sie es jedoch ab, dass Daten zu ihren Vorlieben und Gewohnheiten – womöglich langfristig – gespeichert werden, um diese zum Auspielen personalisierter Werbung zu nutzen. Die Sektoruntersuchung offenbarte deutliche Transparenzmängel beim Herunterladen und Anwenden von einigen Apps. So fehlten Informationen über den Vertragspartner und Ansprechpartner für Gewährleistungsansprüche. Verbraucherinnen und Verbraucher wurden auch nicht hinreichend darüber aufgeklärt, wer bei der Nutzung von Apps personenbezogene Daten erhält und um welche personenbezogenen Daten es sich dabei handelt. Weder die Beschreibungen von Apps in den App-Stores noch die Datenschutzerklärungen der App-Publisher gaben hierüber hinreichend Aufschluss. Zu diesem Ergebnis kam auch eine vom Institut für Technik und Journalismus für das Bundeskartellamt durchgeführte Analyse des Datensendeverhaltens von 32 Apps. Hier zeigten sich starke Abweichungen zwischen deklarierten und tatsächlichen Datenverarbeitungen. Dem in den Antworten zum Ausdruck kommenden Wunsch der Befragten nach mehr Kontrolle über die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten wurde auf Ebene der Betriebssystem-Einstellungen von iOS bzw. Android allenfalls ansatzweise entsprochen.

---

<sup>5</sup> Abschlussbericht vom 19.07.2021, abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung\\_Mobile\\_Apps.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Mobile_Apps.html).



Die fünfte Sektoruntersuchung widmete sich verbraucherrechtlichen Fragen bei der Nutzung von *Messenger- und Video-Diensten*.<sup>6</sup> Dabei wurden insbesondere Fragen rund um die Datensicherheit und den Datenschutz beleuchtet. Zum besseren Verständnis der teils sehr komplexen technischen Abläufe stand das Bundeskartellamt im engen Austausch mit dem BSI, mit dem es für diesen Zweck eine Behördenkooperation einging. Neben Fragen der sicheren Verschlüsselung der Dienste und der rechtskonformen Information der Verbraucherinnen und Verbraucher darüber beleuchtete das Amt mögliche UWG-Verstöße insbesondere bei der Synchronisation von Adressbüchern. Bei der Speicherung und Verarbeitung von Nutzerdaten außerhalb der EU wurden Verstöße gegen datenschutzrechtliche Anforderungen bemängelt. Zudem äußerte sich das Amt zu den Chancen und Risiken für Wettbewerb und Innovation einer Interoperabilität von Messenger- und Video-Diensten, die zwischenzeitlich seit Inkrafttreten des Digital Market Acts zumindest für so genannte »Gatekeeper« gesetzlich verpflichtend wurde.

Die bisher letzte sechste Sektoruntersuchung betraf das *Scoring im Online-Handel*.<sup>7</sup> Die Ermittlungen ergaben zunächst die enorme wirtschaftliche Bedeutung von Bonitätsprüfungen (»Scoring«) im Online-Handel. Im Online-Shopping werden pro Jahr Bonitätsprüfungen im mittleren dreistelligen Millionenbereich durchgeführt und Online-Händler, Wirtschaftsauskunfteien und Zahlungsdienstleister verarbeiten dafür zahlreiche Daten. Eine möglichst korrekte Prognose der Zahlungswahrscheinlichkeit liegt zwar nicht nur im Interesse der Händler und Zahlungsdienstleister, sondern auch im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher, insbesondere um diese selbst vor Überschuldung zu schützen. Als problematisch erwies sich allerdings die mangelnde Information der Verbraucherseite über die oft im Hintergrund des Bestellvorgangs durchgeführte Bonitätsprüfung sowie der dahinterliegenden Datenverarbeitungsvorgänge von zum Teil sehr sensiblen personenbezogenen Daten. Die Praxis der Unternehmen entsprach hier teilweise nicht den Transparenzvorgaben der DSGVO und dem UWG. Von großer Bedeutung war dabei auch der Zeitpunkt der Information. Die Information muss jedenfalls so rechtzeitig erfolgen, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher sich vor der Durchführung der Bonitätsprüfung entscheiden können, gegebenenfalls eine andere Bezahlart zu wählen, um die Datenverarbeitung zu vermeiden. Ein weiteres Untersuchungsthema betraf die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung beim Scoring. Das von den meisten Un-

---

<sup>6</sup> Abschlussbericht vom 15.05.2023, abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung\\_MessengerVideoDienste\\_Zsfassung.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_MessengerVideoDienste_Zsfassung.html).

<sup>7</sup> Abschlussbericht vom 19.06.2024, abrufbar unter [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung\\_Scoring.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Sektoruntersuchungen/Sektoruntersuchung_Scoring.html).

ternehmen angeführte »berechtigte Interesse« an der Datenverarbeitung erschien in einigen Fällen fraglich, insbesondere wenn eine Datenverarbeitung unabhängig von der gewählten Zahlungsart »auf Vorrat« erfolgte. Eine stärkere Compliance der Unternehmen sowie eine intensivere Rechtsdurchsetzung mit verbesserten Kontrollmöglichkeiten wären wünschenswert.

### 1.3. Amicus curiae

Neben der Durchführung verbraucherrechtlicher Sektoruntersuchungen steht dem Bundeskartellamt nach § 90 Abs. 6 GWB ein weiteres, aus dem Kartellrecht bekanntes Instrument im Verbraucherschutz zur Verfügung. So kann sich das Bundeskartellamt unter bestimmten Voraussetzungen an Zivilrechtsstreitigkeiten beteiligen, vom Gericht Unterlagen anfordern und bei Bedarf aus objektiver Warte eine schriftliche oder mündliche Stellungnahme abgeben.<sup>8</sup> Allerdings sind die Gerichte, anders als im kartellrechtlichen Zusammenhang, nicht verpflichtet, das Bundeskartellamt aktiv über einen anhängig gewordenen Rechtsstreit zu unterrichten. Außerdem ist das Beteiligungsrecht im Verbraucherschutz auf Fälle von öffentlichem Interesse begrenzt. Schon deshalb strebt das Bundeskartellamt im Verbraucherschutz keine vollständige Erfassung aller Zivilrechtsstreitigkeiten an. Hinzu kommen die unüberschaubare Zahl solcher Verfahren, die mit den gegebenen Ressourcen des Amtes nicht zu bewältigen wäre, sowie die fehlende Konzentration auf spezialisierte Spruchkörper, wie man sie aus dem Kartellrecht mit den Kartellkammern und -senaten kennt. So hat sich beispielsweise mit der nicht uninteressanten Frage, ob wegen des Auslesens des Kontaktverzeichnisses durch den Messenger-Dienst WhatsApp die Zustimmung der im Adressbuch enthaltenen Kontaktpersonen einzuholen ist, das AG Bad Hersfeld in einem Sorgerechtsstreit befasst.<sup>9</sup>

In diesem Rahmen hat das Bundeskartellamt im Verbraucherrecht immer wieder Zivilrechtsstreitigkeiten identifizieren können, die für eine Beteiligung nach § 90 Abs. 6 GWB relevant waren, und in diesem Zusammenhang von den Gerichten Unterlagen angefordert. Dies ist ihm einerseits durch eigene Recherchen, andererseits durch Austausch mit weiteren Akteuren im Verbraucherschutz gelungen. In den ersten anderthalb Jahren hatte sich das Bundeskartellamt an zwei Fällen beteiligt und Unterlagen angefordert.<sup>10</sup> In den darauf folgenden zwei Jahren waren es zwölf Verfahren; sie betrafen unter anderem Verhaltensweisen von Amazon, Facebook, Google und Viagogo, die für eine Vielzahl von Verbrau-

<sup>8</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2017/18, S. 37, 121; Tätigkeitsbericht 2019/20, S. XIII, S. 47, 140, 142 f.; Tätigkeitsbericht 2021/22, S. 141 f.

<sup>9</sup> Vgl. AG Bad Hersfeld, Beschl. v. 20.03.2017, Az. F111/17 EASO, Beschlussausfertigung S. 98 ff.

<sup>10</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2017/18, S. 38.

cherinnen und Verbrauchern relevant waren.<sup>11</sup> Dazu zählte zum Beispiel der von der Verbraucherzentrale NRW gegen den Ticketanbieter CTS Eventim geführte Zivilrechtsstreit wegen umstrittener Entgeltklauseln des Unternehmens für postalischen Versand und Selbstausdruck beim Online-Ticketing.<sup>12</sup>

Hervorzuheben ist das Zivilverfahren des vzbv gegen Facebook, in dem es um die datenschutzrechtliche Konformität der Übertragung persönlicher Daten durch Facebook an dritte Spieleanbieter und in der Revisionsinstanz speziell um die Berücksichtigung der DSGVO in Verbandsklagen ging. Hier hat das Bundeskartellamt beim Bundesgerichtshof ausführlich schriftlich sowie in der späteren Verhandlung mündlich zu den streitentscheidenden Fragen Stellung genommen.<sup>13</sup>

Auch für Zwecke seiner verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchungen forderte das Bundeskartellamt auf der Grundlage von § 90 Abs. 6 GWB von den Gerichten Entscheidungen an, sofern sie nicht bereits Rechtsprechungsdatenbanken entnommen oder von den untersuchten Unternehmen angefordert werden konnten.<sup>14</sup> Auf dieser Grundlage gewann das Amt wesentliche Erkenntnisse zum Stand der Rechtsprechung, die in die Sektoruntersuchungsberichte einfließen. Dies galt insbesondere für die Sektoruntersuchung Nutzerbewertungen, in der insgesamt rd. 70 Gerichtsurteile ausgewertet wurden. In einem Fall war ein Rechtsstreit der Verbraucherzentrale NRW, der die Übertragung von Zuschauerdaten an den Smart-TV-Hersteller oder an Dritte betraf, ein Anlass für das Aufgreifen des Themas in einer Sektoruntersuchung.<sup>15</sup>

## 2. Beziehung von Wettbewerbs- und Verbraucherschutz

Die Bearbeitung von wettbewerbs- und verbraucherrechtlichen Sachverhalten unter einem Behördendach führt zu der Frage, in welcher Beziehung Wettbewerbs- und Verbraucherschutz stehen und ob Zielkonflikte zu befürchten sind. In Teilen der Wissenschaft wird die Sorge geäußert, mit der Einschaltung des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz könnte die Kohärenz in den angestammten Rechtsbereichen gestört werden.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2019/20, S. 142.

<sup>12</sup> *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2017/18, S. 121; BGH, Urt. v. 23.08.2018, Az. III ZR 192/17 »Preisnebenabreden«.

<sup>13</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2019/2020, S. 47, 142 f.; BGH, Vorlagebeschl. v. 28.05.2020, Az. I ZR 186/17 »App-Zentrum«; auf die Antwort des EuGH erfolgte ein erneuter Vorlagebeschluss des BGH, Beschl. v. 10.11.2022, Az. I ZR 186/17 »App-Zentrum II«.

<sup>14</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Tätigkeitsbericht 2019/20, S. XIII, 143.

<sup>15</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Bericht zur Sektoruntersuchung Smart-TVs, S. 15.

<sup>16</sup> Vgl. *Monopolkommission*, Wettbewerb 2018, XXII. Hauptgutachten gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1

Diese Sorge vor Konflikten überrascht zunächst, denn schützt man den Wettbewerb, trägt dies auch zu einem hohen Schutzniveau für Verbraucherinnen und Verbraucher bei. Dies geschieht bereits mittelbar, indem die Arbeit der Wettbewerbsbehörden in der Zusammenschlusskontrolle und im Anti-Trust-Bereich die Märkte offenhält, das Entstehen oder Verstärken dominanter Stellungen unterbindet und Beschränkungen des Wettbewerbs bekämpft, so dass dort auch für die Verbraucherseite gute Marktergebnisse erzielt werden. Ganz unmittelbar zeigt sich die Förderung des Verbraucherschutzes dort, wo Wettbewerbsbehörden Preisabsprachen in verbrauchernahen Bereichen aufdecken<sup>17</sup> oder Preise in Monopolbereichen prüfen<sup>18</sup>. Auch die beim Bundeskartellamt eingerichtete Markttransparenzstelle Kraftstoffe fördert Verbraucherinteressen, indem mit ihren Preisdaten App-Anbieter dem Autofahrer Echtzeitdaten über die Preisverhältnisse in seinem Umfeld vermitteln. Autofahrer werden so auf Augenhöhe mit den Tankstellenunternehmen gebracht, die bislang allein Transparenz über die Preisverhältnisse in den einzelnen Regionen hatten.<sup>19</sup> Umgekehrt trägt die Verbraucherrechtsdurchsetzung ihrerseits zu funktionierendem Wettbewerb bei. Unternehmen könnten sich sonst durch unlautere oder datenschutzwidrige Praktiken Vorteile im Wettbewerb verschaffen, welche die sich rechtstreu verhaltenden Mitbewerber nicht haben. Fairer Wettbewerb schützt also langfristig auch die Wettbewerbsstruktur.

Möglicherweise bezieht sich mancher Vorbehalt gegen das Tätigwerden des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz auf Zielkonflikte, die der Ebene der Rechtssetzung zuzuordnen sind. So mögen etwa gesetzliche Eingriffe in die Preissetzungsfreiheit im Interesse von Verbrauchergruppen mit wettbewerbssökonomischen Grundsätzen kollidieren. Solche Konflikte sind aber im jeweiligen Gesetzgebungsverfahren aufzulösen und sprechen ist die gesetzgeberische Entscheidung einmal gefallen nicht gegen Eingriffsbefugnisse des Bundeskartellamts im Verbraucherschutz. Nicht ausgeschlossen ist auch, dass Problemlagen als Konflikte zwischen Wettbewerbs- und Verbraucherschutz wahrgenommen werden, obwohl sie genau genommen durch mangelhafte Verbraucherrechts-

---

GWB, 2018, S. 331 ff.; *Henning-Bodewig*, WRP 2017, Editorial zu Heft 4; *Ackermann*, Kartellrecht und Verbraucherschutz, in: NZKart 2016, 397, 398.

<sup>17</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Bußgelder gegen Brauereien, Fallbericht v. 02.04.2014; *Becker/Vollmer*, Vertikale Preisbindung und hub-and-spoke-Kartelle im Lebensmitteleinzelhandel, in: *FIW* (Hrsg.), Jahrbuch 2014/15, Köln 2016, S. 229 ff.

<sup>18</sup> Vgl. *Bundeskartellamt*, Verfahren gegen Fernwärmeversorger abgeschlossen, Pressemitteilung v. 14.02.2017; *Bundeskartellamt*, Preissenkungsverfügung gegen die Berliner Wasserbetriebe, Fallbericht v. 25.07.2012; *Bangard/Parulava*, Methodik der Wasserpreiskontrolle durch das BKartA, *EnWZ* 2012, 23 ff.

<sup>19</sup> *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Bericht über die Ergebnisse der Arbeit der Markttransparenzstelle für Kraftstoffe und die hieraus gewonnenen Erfahrungen v. 03.08.2018, BT-Drucks. 19/3693.

durchsetzung entstehen. Würden zum Beispiel Hersteller, die im intensiven Wettbewerb oder unter Kostendruck stehen, die vorgeschriebenen Qualitätsstandards nicht beachten, ließe sich dies schwerlich dem Wettbewerb anlasten. Vielmehr wären hier die für den technischen und gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen Behörden gefragt.

Erst jenseits solcher Situationen mag man von Konfliktlagen sprechen, in denen Wettbewerbs- und Verbraucherrecht durch den Rechtsanwender auszutarieren sind. Zu denken ist etwa an die zwischenzeitlich aufgegebene<sup>20</sup> Rechtsprechung, wonach der Gratisvertrieb von an sich anzeigenfinanzierten Zeitungen eine Marktstörung im Sinne des UWG sein sollte. Hätte sich diese Linie langfristig in der Rechtsprechung durchgesetzt, wäre eine der wenigen realistischen Möglichkeiten für Verlage, in das Verbreitungsgebiet eines etablierten Zeitungsverlags als neuer Marktteilnehmer einzutreten, verwehrt geblieben.<sup>21</sup> Umgekehrt kann die Anwendung des Kartellverbots auch die Umsetzung von Verbraucherinteressen hindern. Wollen Unternehmen beispielsweise ihren Kunden tierwohl- oder umweltgerechte Produkte anbieten, geht dies in der Regel mit höheren Kosten und Preisen einher. Deshalb wird oft die kollektive Umsetzung in Form von Nachhaltigkeitsbündnissen gesucht, um dem einzelnen Unternehmen das Risiko zu nehmen, nicht mehr konkurrenzfähig zu sein. Mit solchen Kooperationen einhergehende Wettbewerbsbeschränkungen rufen dann das Kartellrecht auf den Plan. In der Vergangenheit hat das Bundeskartellamt Wege gefunden, solchen Branchenbündnissen durch Anpassungen des Vorhabens oder notfalls durch Tolerierung den Start zu ermöglichen.<sup>22</sup>

Bei klaren gesetzgeberischen Entscheidungen und optimaler Durchsetzung des Verbraucherrechts kann also nur in Einzelfällen auf den Rechtsanwender die Auflösung eines Rechtskonflikts zukommen. Sie wird dann idealerweise über die Interpretation auslegungsbedürftiger Tatbestände erfolgen, wie sie das Kartellrecht in § 2 Abs. 1 GWB mit der »angemessenen Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn« oder das Lauterkeitsrecht in § 4a UWG mit der »aggressiven geschäftlichen Handlung« und in § 5 UWG mit der »irreführenden geschäftlichen Handlung« kennt.<sup>23</sup> Eine Bearbeitung von Wettbewerbsrecht und Verbraucherrecht unter einem Dach wäre hier sogar eher hilfreich. Nicht zuletzt werden in vielen Ländern die Vorschriften des Wettbewerbs- und Verbraucher-

<sup>20</sup> Vgl. BGH GRUR 2010, 445 »Stumme Verkäufer II«.

<sup>21</sup> Vgl. Bornkamm/Tolkmitt, in: Bunte, Kartellrecht, 14. Aufl., § 32e GWB, Rdnr. 34–40 m. w. Nachw.

<sup>22</sup> Vgl. zu »Fairtrade International« Bundeskartellamt, Tätigkeitsbericht 2017/2018, S. 52, und zur »Initiative Tierwohl« Bundeskartellamt, Mehr Wettbewerb für die Initiative Tierwohl – Bundeskartellamt erwirkt Abschaffung des verpflichtenden Preisaufschlags, Pressemitteilung v. 25.05.2023.

<sup>23</sup> Vgl. Becker, Bundeskartellamt und Verbraucherschutz, ZWeR 2018, 229, 240.

rechts innerhalb einer Behörde durchgesetzt, wie zum Beispiel in den Niederlanden, in Großbritannien, Italien, Spanien, Australien und Kanada.

### 3. Digitaler Wettbewerbs- und Verbraucherschutz im Wandel der Zeit

Seit Einführung der verbraucherschutzrechtlichen Befugnisse für das Bundeskartellamt im Jahr 2017 hat sich die verbraucherschutzrechtliche Landschaft durch zahlreiche neue Gesetzesinitiativen deutlich gewandelt. Der Wunsch des europäischen und deutschen Gesetzgebers nach einem besseren Schutz der Verbraucherseite insbesondere im digitalen Alltag resultierte in einer Vielzahl von Gesetzgebungsakten. Auch das Kartellrecht hat in den letzten Jahren deutliche Veränderungen erfahren, um den Wettbewerb im digitalen Bereich effektiver schützen zu können und der Macht großer Online-Plattformen und dem Entstehen »digitaler Ökosysteme« vorzubeugen. Da sich das Bundeskartellamt bei seinen verbraucherrechtlichen Aktivitäten schwerpunktmäßig mit Themen aus dem digitalen Alltag beschäftigt hat, beeinflussen die gesetzlichen Änderungen bei der kollektiven Rechtsdurchsetzung (unter 1.) sowie der Erlass von digitalen Rechtsakten wie dem Digital Markets Act und Digital Services Act (unter 2.) die Tätigkeit des Bundeskartellamts unmittelbar. Die vom Gesetzgeber geschaffene Spezialvorschrift des § 19a GWB erweitert zudem die Möglichkeit des Bundeskartellamts, gegen große digitale Plattformen vorzugehen (unter 3.).

#### 3.1. Stärkung der kollektiven Rechtsdurchsetzung durch VDuG

Als Maßnahmenpaket zur Stärkung der Verbraucherrechte hatte die Europäische Union im April 2018 den »New Deal for Consumers« ausgerufen und in der Folgezeit unter anderem die Verbandsklagerichtlinie 2020/1828 verabschiedet. Ziel der Richtlinie ist es, unionsweit den Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu stärken.

Die mangelnde Rechtsdurchsetzung bei verbraucherschutzrechtlichen Verstößen wurde bisher auch auf die geringe Breitenwirkung von Gerichtsurteilen zurückgeführt. Von Verbraucherzentralen oder einzelnen Betroffenen erstrittene Urteile gelten nur für das konkret betroffene Rechtsverhältnis zwischen den Parteien (»inter partes«). Auch die Folgenbeseitigung blieb häufig auf den einzelnen Kläger beschränkt, da viele Verbraucherinnen und Verbraucher den Aufwand des Einklagens von nur geringen Einzelbeträgen scheuten (»rationale Apathie«). Die EU-Verbandsklagerichtlinie ist im Oktober 2023 mit dem Verbraucherrech-

tedurchsetzungsgesetzes (VDuG)<sup>24</sup> in deutsches Recht umgesetzt worden. Die neu eingeführte Verbandsklageform der Abhilfeklage erlaubt es Verbraucherverbänden, gleichartige Leistungsansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern gegen ein Unternehmen unmittelbar gerichtlich einzuklagen. Damit ist die Abhilfeklage ein Novum im deutschen Recht: Verbände sollen künftig für Betroffene direkt Ansprüche gegenüber Unternehmen geltend machen und einen kollektiven Gesamtbetrag einklagen können, der sodann von einem Sachwalter in einem Umsetzungsfonds verwaltet wird und an die anspruchsberechtigten Betroffenen ausgekehrt wird.

Inwieweit positive Effekte auf die Rechtsdurchsetzung entstanden oder zu erwarten sind, ist zu diesem Zeitpunkt nur bedingt möglich. Allerdings führt der vzbv derzeit bereits eine Reihe von verbraucherrechtlichen Sammelklagen, beispielsweise wegen unrechtmäßiger Preiserhöhungen bei Fernwärmeverträgen, Strom- und Gasverträgen oder Mobilfunkverträgen.<sup>25</sup>

Neben der Einführung der Verbandsklage stärkt das VDuG auch die Möglichkeit der Gewinnabschöpfung nach § 10 UWG. Der Gewinnabschöpfungsanspruch nach § 10 UWG erlaubt bestimmten Verbänden, die aufgrund von Wettbewerbsverstößen erzielten Gewinne geltend zu machen und an den Bundeshaushalt abzuführen. Anstatt eines vorsätzlichen Wettbewerbsverstößes müssen Verbraucherverbände zur Durchsetzung des Gewinnabschöpfungsanspruchs nunmehr nur noch grobe Fahrlässigkeit nachweisen. Außerdem sind neue Beweiserleichterungen vorgesehen, die eine Gewinnabschöpfung wahrscheinlicher machen. Diese Beweiserleichterungen beziehen sich auf die »haftungsausfüllende Kausalität« sowie die Höhe des durch eine unlautere geschäftliche Handlung erzielten Gewinns.

### 3.2. DMA und DSA

Eine weitere wesentliche rechtliche Neuerung, die Auswirkungen auf die Verbraucherschutzdurchsetzung hat, ist die Verabschiedung der Digitalrechtsakte mit dem Digital Markets Act (»DMA«)<sup>26</sup> und dem Digital Services Act (»DSA«)<sup>27</sup>. Die Europäische Union hat mit den zwei zusammenhängenden Verordnungen

<sup>24</sup> Gesetz zur gebündelten Durchsetzung von Verbraucherrechten (VDuG) vom 08.10.2023, Bundesgesetzblatt I Nr. 272 (2023).

<sup>25</sup> Ein aktueller Überblick über die laufenden Verfahren des vzbv findet sich unter <https://www.sammelklagen.de/>.

<sup>26</sup> VERORDNUNG (EU) 2022/1925 vom 14. September 2022 über bestreithare und faire Märkte im digitalen Sektor und zur Änderung der Richtlinien (EU) 2019/1937 und (EU) 2020/1828 (Gesetz über digitale Märkte).

<sup>27</sup> VERORDNUNG (EU) 2022/2065 vom 19. Oktober 2022 über einen Binnenmarkt für digitale Dienste und zur Änderung der Richtlinie 2000/31/EG (Gesetz über digitale Dienste).

im Rahmen einer umfassenden Digitalstrategie die Internetregulierung reformiert und dabei vor allem die Macht großer Online-Plattformen in den Blick genommen. Der DMA zielt hier primär auf Wettbewerbsfragen, der DSA auf andere Bereiche der Plattformregulierung wie Online-Werbung, Haftungsfragen oder Inhaltsmoderation.

Der seit Februar 2024 geltende DSA bezweckt einen besseren Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern im Netz und verspricht die Schaffung eines sicheren, vorhersehbaren und vertrauenswürdigen Online-Umfeldes (Art. 1 Abs. 1 DSA) – schon ist von einem »neuen Grundstein der Digitalregulierung« die Rede.<sup>28</sup> Hierzu enthält er eine Fülle verbraucherschutzrechtlicher Vorschriften, die nun neben das bisher geltende nationale Recht treten. Neben allgemeinen Sorgfaltspflichten, die für alle Vermittlungsdienste gelten, enthält der DSA abgestufte zusätzliche Bestimmungen insbesondere für Online-Plattformen und sehr große Online-Plattformen (»very large online platforms«), für die erhöhte Anforderungen beispielsweise an die Transparenz von Empfehlungssystemen und Online-Werbung und an ein effektives Beschwerdemanagement bis hin zu einem Verbot von »dark patterns« gelten.

Zur Durchsetzung des DSA sind sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten zuständig. Die Zuständigkeit letzterer richtet sich nach dem Hauptsitz des Anbieters. Jeder Mitgliedstaat hat eine oder mehrere für die Durchsetzung des DSA zuständige Behörde(n) benannt. In Deutschland ist die Bundesnetzagentur (BNetzA) gemäß § 12 des Digitale-Dienste-Gesetzes (DDG) als »Digitalkoordinator« ernannt worden.<sup>29</sup> Soweit es sich um sehr große Online-Plattformen mit mehr als 45 Mio. Nutzerinnen und Nutzern im Monat handelt, ist allein die Europäische Kommission für die Überwachung des DSA zuständig.

Der am 1. November 2022 in Kraft getretene Digital Markets Act ist ein weiteres Kernelement der EU-Digitalstrategie. Er ist auf zentrale Plattformdienste gerichtet, die von sog. Gatekeeper-Unternehmen angeboten werden. Mit regulatorischen Maßnahmen sollen Nutzer der von Gatekeepern bereitgestellten zentralen Plattformdienste in der gesamten Europäischen Union vor unfairen Praktiken der Gatekeeper geschützt werden. Gatekeeper müssen in Bezug auf entsprechend designierte Plattformdienste konkrete, unmittelbar geltende Verhaltenspflichten aus Art. 5 bis 7 DMA einhalten, erstmals 6 Monate nach Designation.

---

<sup>28</sup> Beispielsweise *Legner*, Der Digital Services Act – ein neuer Grundstein für die Digitalregulierung, ZUM 2024, S. 99 ff.

<sup>29</sup> S. Vorstellung des Digitalkoordinators unter [https://www.dsc.bund.de/DSC/DE/\\_Home/start.html](https://www.dsc.bund.de/DSC/DE/_Home/start.html).



Die behördliche Durchsetzung des DMA obliegt exklusiv der Europäischen Kommission (KOM), ggf. unterstützt durch nationale Wettbewerbsbehörden. Das Bundeskartellamt hat hierzu Ermittlungsbefugnisse im Zusammenhang mit Verstößen gegen Art. 5 bis 7 DMA im Zuge der 11. GWB-Novelle erhalten. Der neue § 32g GWB ordnet dem Bundeskartellamt Durchsuchungs- und Beschlagnahmebefugnisse sowie ein Auskunftsrecht gegenüber Gatekeepern nach dem DMA zu. Für die eigentliche Durchsetzung des DMA bleibt aber ausschließlich die Europäische Kommission zuständig; das BKartA wird insofern nur unterstützend tätig.

### 3.3. § 19a GWB

Im Jahre 2021 wurde im Rahmen der 10. GWB-Novelle (»GWB-Digitalisierungsgesetz«) die neue Vorschrift des § 19a GWB eingeführt. Hiermit wollte der Gesetzgeber dem Bundeskartellamt ein effektiveres und früheres Eingreifen bei Wettbewerbsgefährdungen durch große Digitalkonzerne ermöglichen. § 19a GWB sieht ein zweistufiges Verfahren vor: In einem ersten Schritt kann das Amt feststellen, dass ein Unternehmen eine so genannte »überragende marktübergreifende Stellung für den Wettbewerb« innehat (§ 19a Abs. 1 GWB). In einem zweiten Schritt können dann dem jeweiligen Unternehmen bestimmte Verhaltensweisen untersagt werden (§ 19a Abs. 2 GWB). Hierzu zählen beispielsweise Selbstbevorzugungs- oder Verdrängungsstrategien zulasten von Wettbewerbern, aber auch die Verarbeitung von Nutzerdaten aus unterschiedlichen konzern-eigenen Diensten, ohne den Nutzern ausreichend Wahlmöglichkeiten zu gewähren. Auch die Verweigerung von Interoperabilität mit den eigenen Diensten kann nach § 19a Abs. 2 GWB unzulässig sein.

Bisher hat das Bundeskartellamt Google, Meta, Apple und Amazon als Unternehmen im Sinne des § 19a Abs. 1 GWB eingestuft. Zahlreiche Verfahren gegen die Unternehmen wurden sodann im Rahmen von § 19a Abs. 2 GWB geführt. Dies betraf beispielsweise die Prüfung der Verknüpfung der Virtual-Reality-Brillen mit dem sozialen Netzwerk Facebook. Bei Google prüfte das Amt Googles Konditionen zur Datenverarbeitung sowie die Wahlmöglichkeiten für Nutzende. Bei Apple prüft das Bundeskartellamt Apples Tracking-Regelungen für Dritt-Apps im Zusammenhang mit dem so genannten »App Tracking Transparency Framework« im Hinblick auf eine mögliche Bevorzugung Apples eigener Angebote.

Mit den Verfahren gemäß § 19a GWB adressiert das Bundeskartellamt als Wettbewerbsbehörde somit Verhaltensweisen, die aufgrund einer überragenden Marktmachtstellung einzelner Unternehmen möglich sind oder zur Stabilisierung des eigenen »Ökosystems« des Gatekeepers beitragen. Im Ergebnis führen

die Maßnahmen nicht nur zur Wahrung von Wettbewerbschancen anderer Unternehmen, sondern schützen letztlich auch Verbraucherinnen und Verbraucher in der digitalen Welt. Dies gilt besonders in Fällen, die verbrauchernahe Themen wie beispielsweise das Aufrechterhalten von Wahlmöglichkeiten der Nutzenden im Hinblick auf ihre personenbezogenen Daten oder Interoperabilitätsmöglichkeiten betreffen.

## 4. Ausblick

Wettbewerbs- und Verbraucherschutz sind seit jeher eng miteinander verknüpft, sie sind »zwei Seiten derselben Medaille«. Ein funktionierender Wettbewerb kommt letztlich den Verbraucherinnen und Verbrauchern zugute. Diese profitieren von qualitativ hochwertigen Produkten und Dienstleistungen zu günstigen Preisen, wie sie sich nur im Wettbewerb bilden können. Die enge Verknüpfung der beiden Rechtsmaterien äußert sich in vielen Ländern darin, dass die Wettbewerbsbehörde gleichzeitig auch Durchsetzungsbehörde für den Verbraucherschutz ist. Deutschland hat aus historischen Gründen ein stark zivilrechtlich ausgestaltetes, massentaugliches und reaktionsschnelles Verbraucherrechtsdurchsetzungsregime und tut sich schwer mit der Etablierung behördlicher Durchsetzungsstrukturen. Ein Anfang war 2017 mit der Einführung von verbraucherrechtlichen Sektoruntersuchungen sowie der Begleitung von Zivilrechtsprozessen als »amicus curiae« gemacht. Das Bundeskartellamt hat diese Befugnisse rege genutzt und hiermit einen bedeutenden Beitrag zur Identifizierung und Aufarbeitung verbraucherrechtlicher Missstände geleistet.

Inwieweit dem Bundeskartellamt in Zukunft weitere Durchsetzungsbefugnisse übertragen werden, bleibt abzuwarten. Zuletzt scheiterte dies – trotz des im damaligen Koalitionsvertrag geäußerten politischen Willens und fortgeschrittener Arbeiten an einer 12. GWB-Novelle – am frühzeitigen Auseinanderbrechen der »Ampel«-Koalition der letzten Legislaturperiode. Welche Prioritäten die neue Bundesregierung setzen wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Das Bundeskartellamt wird sich auch in Zukunft zum Wohl der Verbraucherinnen und Verbraucher engagieren – sowohl im Rahmen seines Einsatzes für wettbewerbliche Märkte als auch im Bereich des behördlichen Verbraucherschutzes. So wie wir Tobias Brönneke kennengelernt haben, wird er auch nach seiner aktiven Lehrstuhlzeit weiterhin neugierig die zukünftigen Entwicklungen im Blick behalten und dem Bundeskartellamt freundschaftlich verbunden bleiben. Für seine Zukunft wünschen wir ihm von Herzen alles Gute!



Teil 4

## **Moderne Verbraucherrechtsdurchsetzung**



# Unternehmensstrategien zum Umgang mit Verbraucheransprüchen am Beispiel des Dieselskandals – vom Kollateralnutzen für den deutschen Zivilprozess

Von Dr. Peter Röthemeyer

*Der insbesondere von der Volkswagen AG<sup>1</sup> verantwortete Dieselskandal hat Kunden und Anlegerinnen,<sup>2</sup> die Umwelt, Rechtsschutzversicherungen, VW selbst und die Mitarbeitenden sowie die Automobilbranche insgesamt geschädigt. Der Vorfall hat aber auch Schwächen des deutschen Zivilverfahrens<sup>3</sup> offengelegt, was zu rechtspolitischen Diskursen und Reformen führte. Wenn auch längst noch nicht alle notwendigen Lehren gezogen worden sind, kann festgehalten werden, dass die Volkswagen AG ungewollt Rechtsgeschichte »gestiftet« hat. Dieser Beitrag versucht, diesen Kollateralnutzen aufzuzeigen.*

## 1. Einleitung

Im September 2015 wurde öffentlich, dass die *Volkswagen AG* (i.F.: VW) seit 2005 eine Einrichtung in der Motorsteuerung ihrer *Diesel*-Fahrzeuge verwendete, die Abgasnormen zwar am Prüfstand einzuhalten vorgab, im Normalbetrieb die Abgasreinigung hingegen weitgehend abschaltete. Betroffen waren knapp 2,5 Mio. Fahrzeuge in Deutschland und weltweit fast 11 Millionen mit der Motorenreihe VW EA189,<sup>4</sup> ferner auch die Nachfolgereihe und Motoren anderer Hersteller.

---

<sup>1</sup> Neben dem VW-Konzern mit verschiedenen Marken sind auch die Daimler AG und die BMW Group betroffen; dieser Beitrag konzentriert sich auf VW.

<sup>2</sup> Weibliche und männliche Formulierungen werden alternierend verwendet und sind stets generisch gemeint.

<sup>3</sup> Das gilt auch für den Strafprozess, wenn man nur das Verfahren gegen den damaligen Vorstandsvorsitzenden Winterkorn und weitere herausgehobene Manager nimmt, dessen Abschluss nach Anklagen in 2019 und 2021 jetzt erstinstanzlich teilweise erfolgt ist; dieser Beitrag konzentriert sich auf das Zivilverfahren.

<sup>4</sup> Vgl. *Hirsch* VuR 2020, 454.

Zur zivilrechtlichen Aufarbeitung in den USA einigte sich VW bereits 2016 mit den Aufsichtsbehörden und privaten Klägerinnen auf ein Rückkaufangebot an die Betroffenen, auf Zahlungen an einen Umweltfonds und auf Mittel zur Förderung umweltfreundlicher Automobiltechnologien. Im Rahmen der strafrechtlichen Aufarbeitung erklärte sich VW der Verschwörung zum Betrug, der Behinderung der Justiz und des Verkaufs von Waren unter falscher Angabe für schuldig und zahlte zur Einstellung des Verfahrens 2,8 Mrd. US-Dollar, verpflichtete sich zu besseren Kontrollsystemen und unterwarf sich einer dreijährigen externen Aufsicht.<sup>5</sup>

In Deutschland<sup>6</sup> werden VW und die Händlerinnen von ihren Kunden seit Oktober 2015 auf Schadensersatz in Anspruch genommen. VW bestreitet die Haftung unter diversen Aspekten.<sup>7</sup> Im November 2018 machte der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) von der gerade in die ZPO eingeführten Musterfeststellungsklage (s. u. 5.1.) Gebrauch; das Verfahren endete im Februar 2020 mit einem außergerichtlichen Vergleich, den rund 245.000 Verbraucherinnen nutzten, was einem Anteil von 92 Prozent derjenigen entspricht, denen eine Einigung angeboten wurde.<sup>8</sup> Nach einem richtungsweisenden Hinweisbeschluss im Januar 2019 (s. u. 5.2.) stellte der BGH erstmals im Mai 2020 grundsätzlich die Haftung von VW fest<sup>9</sup> und beantwortete in der Folgezeit einige weitere grundsätzliche Fragen.<sup>10</sup> Auch zehn Jahre nach Bekanntwerden der Manipulation sind noch immer zahlreiche Verfahren an deutschen Zivilgerichten anhängig.<sup>11</sup>

Der Vergleich zeigt erhebliche Unterschiede in der zivilrechtlichen Aufarbeitung zwischen den USA und Deutschland. Schnelles Einlenken mit Einsichts- und Demutsgestus dort und Widerstand mit der Folge jahrelanger Rechtsunsicherheit hier. Die Strategie der »gespaltenen Zunge« hat Implikationen, die zu analysieren sich lohnt.

## 2. Krisenstrategie der Leugnung und Vereinzelung

Ein Unternehmen, das sich massenhaft erhobenen Ansprüchen gegenüberieht, hat zum Umgang damit grundsätzlich und vergrößert dargestellt zwei Möglichkeiten. Zum einen kann es die Verbraucherinnen nach Verhandlungen ggf. teil-

<sup>5</sup> <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/volkswagen-abgasaffaere-larry-dean-thompson-compliance-monitor-vw>

<sup>6</sup> Hierauf ist dieser Beitrag konzentriert; für eine sehr wohl lohnende Einbeziehung anderer insbesondere europäischer Länder fehlen Ressourcen und Raum.

<sup>7</sup> Vgl. Heese JZ 2020, 178 ff.

<sup>8</sup> Vgl. Hirsch VuR 2020, 454, 456; kritisch zu dem Vergleich Stadler VuR 2020, 163 ff., verteidigend Gurkmann/Jahn VuR 2020, 243 ff.

<sup>9</sup> BGH, Urt. v. 25.5.2020 – VI ZR 252/19, NJW 2020, 1962.

<sup>10</sup> Überblick bei Förster in BeckOK BGB 73. Edition 1.2.2025 Rn. 64.

<sup>11</sup> Vgl. Förster in BeckOK BGB, 73. Edition 1.2.2025 § 826 Rn. 58.

weise abfinden, zum anderen kann es die erhobenen Ansprüche zurückweisen. Auf den ersten Blick scheint diese Weichenstellung von der eingeschätzten Wahrscheinlichkeit abzuhängen, ob das Unternehmen gerichtlich verurteilt würde. Wird das Risiko gering gesehen, ist die freiwillige Leistung fernliegend und kann eine schnelle Klärung sinnvoll sein. Erscheint die Gefahr, vor Gericht zu unterliegen, (sehr) groß, scheint *prima facie* ein schnelles flächiges Nachgeben geboten: Unnötige Gerichts- und Anwaltskosten werden vermieden, die bilanzbelastende Unsicherheit wird beendet, und dem umsatzbeeinflussenden Renommee kann es zuträglich sein, wenn das Unternehmen sich zur Verantwortlichkeit bekennt. Ist der Ausgang ungewiss, die Wahrscheinlichkeit von Obsiegen oder Unterliegen nicht signifikant unterschiedlich, scheint eine rasche höchstrichterliche Klärung durch den BGH und/oder den EuGH im Unternehmensinteresse zu sein.

Den Dieselskandal könnte man in diesen mittleren Sektor einordnen. Es gab eine Vielzahl diskutierter Rechtsfragen<sup>12</sup> und auch einige tatsächliche Unklarheiten, etwa im Bereich des Vorsatzes sowie der Verhaltens- und Wissenszurechnung.<sup>13</sup> Deshalb hätte ein aktives Mitwirken an einer raschen höchstrichterlichen Klärung naheliegen können. Diese wäre auch mit den prozessualen Mitteln des alten, also vor-kollektiven Prozessrechts (vor Einführung der Musterfeststellungsklage (MFK) – s. u. 5.1.) möglich gewesen. So hätte VW mit ausgesuchten Klägerkanzleien oder Verbraucherschutzorganisationen ein Cluster von Fallvariationen etwa nach Marken, Motortypen, Baujahr, Erwerbszeitpunkt, Verkäuferstatus (Direkt- oder Händlervertrag) oder Eigentumsstatus (Käufer oder Weiterkäufer) mit dem Ziel bilden können, einen die offenen Punkte möglichst abdeckenden Klärungszugang zu bekommen. Diese Musterverfahren hätten schnell zum BGH getrieben werden können, insbesondere durch Prozessabsprachen wie die Vereinbarung einer Sprungrevision nach § 566 ZPO, die auch vorgerichtlich formlos statthaft und wirksam ist.<sup>14</sup> Bei konsequent prozessfördernder Haltung der Parteien hätte vermutlich binnen Jahresfrist flächiger Zugang zum BGH erreicht werden können. Bei entsprechend offensiver Pressearbeit hätte die Zahl weiterer Klagen geringgehalten werden können, wozu ggf. auch ein Verzicht auf die Einrede der Verjährung hätte dienlich sein können. Hierdurch hätte insbesondere den legal-tech-getriebenen Klagemodellen<sup>15</sup> von vornherein

<sup>12</sup> Vgl. Heese JZ 2020, 178 ff.; allerdings hatte das OLG Köln durch Beschl. v. 3.1.2019, 18 U 70/18, BeckRS 2019, 498 eine Berufung gegen ein zusprechendes Urteil mit Hinweis darauf zurückgewiesen, dass »der Sachverhalt keine ungeklärten Rechtsfragen aufwirft und ... sich unter Rückgriff auf die höchstrichterliche Rechtsprechung ohne weiteres entscheiden« lasse (Rn. 49).

<sup>13</sup> Heese JZ 2020, 178, 184 f.

<sup>14</sup> BGH, Urt. v. 10.7.1985 – VIII ZR 285/84, NJW 1986, 198.

<sup>15</sup> Röthemeyer, Handkommentar zum Verbraucherrecht durchsetzungsgesetz (HK-VDuG), 1. Aufl. 2024, Einf. Rn. 45 ff.



das Wasser abgegraben werden können. Es hätten so auch aus einer ex-ante-Sicht Hunderttausende von Individualklagen und die damit verbundenen Kosten vermieden werden können.

VW hat zur entgegengesetzten Strategie gegriffen. Das Unternehmen hat sich nicht nur nicht um eine möglichst rasche höchstrichterliche Klärung aktiv bemüht, sondern hat diese durch eine Vielzahl von Einwendungen und taktischen Manövern hinausgezögert. Ziel der Blockade höchstrichterlicher Klärung war es, möglichst viele (aus ex ante-Sicht: mögliche) Ansprüche in die Verjährung laufen zu lassen (»Vereinzelungsstrategie«<sup>16</sup>). Kalkulatorisch lohnt sich eine solche Strategie im Falle tatsächlich bestehender Haftungslage<sup>17</sup> dann, wenn der Wert der in die Verjährung getriebenen Ansprüche die Summe der Kosten verlorener Prozesse einschließlich überkompensatorischer Leistungen (s.u. 3.1.) und weiterer Kosten übersteigt. Hier zeigt sich, dass eine solche Strategie ökonomisch nicht nur aufgehen kann, wenn die Haftung unsicher ist, sondern auch (und gerade) dann, wenn das Unternehmen die Rechtslage als negativ einschätzt oder sogar sicher von Haftung ausgeht. Ökonomisch ungünstig ist die Strategie ex post dann, wenn die höchstrichterliche Klärung (doch voll) zugunsten des Unternehmens ausfällt.

Dürfen wir also davon ausgehen, dass VW die Erfolgsaussichten der Verteidigung von vornherein als sehr oder jedenfalls eher ungünstig eingestuft hat, lohnt sich die Analyse der Taktik im Einzelnen.

### 3. Unterstützende Maßnahmen

Das Prozessrecht bietet der hieran aus verschiedenen Gründen interessierten Beklagten Seite viele Möglichkeiten, Prozesse zu verzögern. Diese Normalität im deutschen Prozessalltag soll hier nicht Thema sein, wohl aber drei besondere Taktiken, die sich im VW-Komplex anschaulich zeigen.

#### 3.1. Vergleichstaktik

Bei drohendem Unterliegen vor Oberlandesgerichten und vor dem BGH hat VW tausende Kläger, besonders in 2018 und 2019, als noch keine Entscheidung des BGH zur grundsätzlichen Haftung aus § 826 BGB ergangen war, durch Vergleiche abgefunden. Mitunter wurde die klagende Seite sogar überkompensiert.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Röthemeyer HK-VDuG Fn. 15, Einf. Rn. 10 ff.

<sup>17</sup> Hier wird ein weiter Haftungsbegriff verwendet, der alle Leistungsarten des Schuldner einschließt.

<sup>18</sup> Heese berichtet in ZV 2019, 273, 275 (vom Hörensagen) über einen Fall im Diesel-Komplex, in

Rückschlüsse aus entgegenkommenden Vergleichen werden durch Verschwiegenheitsregelungen<sup>19</sup> verhindert und so gezielt Rechtsunsicherheit geschürt.

### 3.2. Desinformation

Bis ins zweite Quartal 2020 hat VW die Presseöffentlichkeit gezielt<sup>20</sup> mit folgender zusammengefasster Information versehen: »Es gibt aktuell rund 880 Urteile der Oberlandesgerichte, die überwiegend im Sinne von Volkswagen beziehungsweise im Sinne der Händler ausgefallen sind. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Zurückweisungsbeschlüsse von Oberlandesgerichten, die ganz überwiegende Mehrheit hiervon ebenfalls zugunsten von Volkswagen. Die Rechtsprechung der Instanzgerichte ist bundesweit uneinheitlich.«<sup>21</sup> Diese Information war zumindest irreführend, entschieden doch spätestens 2019 die Landgerichte ganz überwiegend und zunehmend auch die Oberlandesgerichte gegen VW.<sup>22</sup> Trotz der gegenläufigen Informationsstrategie der Klägeranwaltschaft verding die Erzählung von VW bis zum 1. Quartal 2020 in einem großen Teil der Medien.<sup>23</sup>

### 3.3. Beeinflussung akademischer Diskurse (Rechtsgenese durch die Hintertür)

Vor den wegweisenden Entscheidungen des BGH erschien eine Reihe von Aufsätzen, insbesondere von renommierten Hochschullehrern, in verschiedenen juristischen Fachzeitschriften zu für den Dieselkomplex relevanten v. a. materiellrechtlichen Fragen.<sup>24</sup> Die Aufsätze kamen ganz überwiegend zu VW-günstigen Ergebnissen. Eine Vielzahl dieser Autoren erstattete zu den wissenschaftlich aufbereiteten Fragen bezahlte Gutachten für VW. Diesen Zusammenhang legte kei-

---

dem »dem Kläger auf eine geltend gemachte Forderung von 29.000 EUR unter Herausgabe des Fahrzeugs im Gegenzug zur Klagerücknahme rund 41.000 EUR zzgl. Kostenerstattung angeboten« worden sei; *ders.* Veröffentlichung gerichtlicher Entscheidungen im Zeitalter der Digitalisierung in Festschrift für Herbert Roth, 2021, 283, 320 (i. F.: FS Roth); Handelsblatt 25.9.2018 <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/dieselskandal-bereit-zum-kompromiss-warum-vw-vielen-dieselskunden-vor-gericht-entgegenkommt/23107680.html>.

<sup>19</sup> Handelsblatt, ebd.

<sup>20</sup> Vgl. Heese zu »Medienupdates« einer eigens eingerichteten VW-Abteilung Heese FS Roth (Fn. 18), 283, 319.

<sup>21</sup> Medienupdate Diesel-Verfahren, Ausgabe 9 v. 16.4.2020 S.10; die »Medienupdates« sowie überhaupt Presseerklärungen zum Dieselskandal sind aktuell auf der Homepage von VW nicht mehr abrufbar; dazu weist VW per Mail v. 7.3.2025 an den Verf. darauf hin, »dass die Diesel-Thematik inzwischen einige Jahre zurück liegt und wir ... generell nur die aktuellsten Informationen bereit stellen...«; die Übersendung der Presseerklärungen oder weitergehender Informationen sei nicht möglich.

<sup>22</sup> Eingehend Heese FS Roth (Fn. 18) 283, 308 ff.

<sup>23</sup> Umfangreiche Nachweise bei Heese FS Roth (Fn. 18) 283, 319.

<sup>24</sup> Das Handelsblatt ging in seiner Ausgabe vom 6.11.2019 von (schon damals) zwei Dutzend Gutachten aus, die fast alle positiv für VW ausgegangen seien.

ner der Autoren transparent offen, allenfalls fanden sich Hinweise wie »dieser Beitrag wurde durch eine Anfrage aus der Praxis mitangeregt«.<sup>25</sup>

#### 4. Asymmetrische Rechtsverteidigung

Gemessen an der Haltung zu zivilrechtlichen Ansprüchen und auch zu der in Strafverfahren, die mit Leugnung der Verantwortlichkeit zusammengefasst werden kann, überrascht das Verhalten von VW in einem speziellen Bußgeldverfahren. Die Staatsanwaltschaft Braunschweig setzte im Juni 2018 wegen Verletzung von Aufsichtspflichten (§§ 130, 30 Abs. 1 OWiG) gegen das Unternehmen VW ein Bußgeld von 1 Mrd. EUR fest, das sich aus einem Ahndungsanteil von 5 Mio. EUR und der Abschöpfung wirtschaftlicher Vorteile i. H. v. 995 Mio. EUR zusammensetzte. Sowohl die Pflichtverletzung als solche als auch das Greifen zum Höchstbetrag der Buße wie auch die Schätzung der Höhe des Unrechtsgewinns (auf ausgerechnet jenen Betrag, der zur Summe der glatten Milliarde führte) hätten gemessen an der strategischen Ausrichtung im Zivilrechtsbereich eine gerichtliche Überprüfung nahegelegt. Wenn man sich vor Augen führt, dass für diese ein Richter beim Amtsgericht Braunschweig zuständig gewesen wäre, der im OWi-Schwerpunkt seines Dezernats v. a. Verkehrsdelikte bearbeitet, kann man sich leicht vorstellen, dass VW sich Vorteile von einer Anfechtung des Bußgeldbescheids hätte versprechen können und mehr noch, dass VW im von der Staatsanwaltschaft geführten OWi-Verfahren unter Antizipation der justiziellen Implikationen leicht eine wesentlich geringere Abschöpfung hätte erreichen können. VW aber akzeptierte den Bescheid »nach eingehender Prüfung« (binnen weniger Tage) mit der Begründung, man bekenne sich damit zu seiner Verantwortung für die »Dieselkrise«<sup>26, 27</sup> und erhoffe sich Vorteile für weitere behördliche Verfahren.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> So etwa Grzeszick NJW 2019, 3269 \*-Fn.

<sup>26</sup> VW verwendet camouflierende Begriffe wie z. B. auch »Diesel-Thematik«.

<sup>27</sup> Zitiert nach LTO vom 14.6.2018, <https://www.lto.de/recht/kanzleien-unternehmen/k/staatsanwaltschaft-braunschweig-verhaengt-bussgeld-eine-milliarde-gegen-volkswagen/>; die PI ist im Internet nicht mehr auffindbar (s. hierzu Fn. 21).

<sup>28</sup> Tatsächlich attestierte der EuGH mit Urt. v. 14.09.2023 – C-27/22, NJW 2024, 33, einem von der italienischen Wettbewerbsbehörde verhängtes Bußgeld einen Verstoß gegen den Grundsatz »ne bis in idem«.

## 5. Rechtspolitische Konsequenzen

### 5.1. Kollektiver Rechtsschutz

Nach jahrzehntelanger lobbybeeinflusster<sup>29</sup> Ablehnung von Sammelklagen<sup>30</sup> fand die deutsche Rechtspolitik über den Dieselskandal v.a. wegen des Unterschieds zwischen der US-amerikanischen Aufarbeitungsdynamik und der deutschen Schwerfälligkeit (s.o. 1.) zum kollektiven Rechtsschutz. Die ab 2015 geleisteten Vorarbeiten des Bundesjustizministeriums für eine Musterfeststellungsklage kamen durch Präsenz des Themas im Bundestagswahlkampf 2017 zum Tragen. Befördert wurde die Diskussion insbesondere durch die Entwicklung von Legal-Tech-Produkten, die die Kollektivlücke im deutschen Rechtssystem nutzten, um quasi-kollektive Instrumente zu schaffen.<sup>31</sup> So reichte eine von der Plattform *myright* beauftragte Anwaltskanzlei im November 2017 beim Landgericht Braunschweig eine Klage ein, in der mehr als 15.000 Ansprüche im Gesamtvolumen von rund 350 Mio. EUR gebündelt sind. Eine zweite Klage mit weiteren 30.000 Ansprüchen wurde Ende 2018 erhoben.<sup>32</sup> Es handelt sich nicht um Streitgenossenschaften, vielmehr macht die Klägerin die an sie abgetretenen Ansprüche als nach § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 RDG registrierter Inkassodienstleister im Wege der objektiven Klagehäufung geltend. Die VW-Kunden hatten ihre Schadensersatzansprüche über *myright* an den Rechtsdienstleister abgetreten, der diese Ansprüche ohne Kostenrisiko für den Verbraucher gebündelt durchzusetzen versucht.<sup>33</sup> Im Erfolgsfall wird allerdings eine Provision von 35 % auf die gezahlte Schadensersatzsumme erhoben. Dieser Nachteil, der sich für Nutzerinnen solcher Modelle ergibt, hat die politische Entwicklung vorangetrieben, wobei es nicht ohne Ironie erscheint, dass ausgerechnet der aus (lobbygeschürter) Angst vor der Klageindustrie amerikanischer Verhältnisse gemiedene kollektive Rechtsschutz nun zum Schutz vor amerikanischen Kanzleien entwickelt werden soll.<sup>34</sup> Der Vertrag der damaligen Großen Koalition von März 2018 verhalf der

---

<sup>29</sup> Röthemeyer HK-VDuG, Fn. 15, Rn. 61 ff. zu dem Narrativ einer Klageindustrie amerikanischer Verhältnisse; vgl. auch Stadler ZHR 2018, 623, die deutsche Industrie und Wirtschaft habe das »Schreckensgespenst der ›Klageindustrie nach U.S.-amerikanischem Vorbild« gezeichnet; ähnlich Zekoll/Haas JZ 2017, 1140: »Gespenst«.

<sup>30</sup> Diess Wort wird von der Rechtspolitik in Antizipation negativer Assoziationen bis heute vermieden, stattdessen ist von Gruppenklage (Gesetzentwurf Bündnis 90/Die Grünen v. 12.12. 2017 BT-Drs. 19/243) oder von Musterfeststellungs- und Abhilfeklage die Rede.

<sup>31</sup> Augenhöfer, Deutsche und europäische Initiativen zur Durchsetzung des Verbraucherrechts, Gutachten für den vzbv vom 9.5.2018, 68.

<sup>32</sup> <https://www.myright.de/ueber-uns>.

<sup>33</sup> Tolksdorf ZIP 2019, 1401, 1402.

<sup>34</sup> Süddeutsche Zeitung v. 7.11.2017: »FDP-Parteivize Wolfgang Kubicki möchte in Deutschland eine Musterklage für Verbraucher einführen. So will er das deutsche Rechtssystem vor der Über-

Musterfeststellungsklage zum Durchbruch. Das Gesetz trat noch im selben Jahr in Kraft, um eine effektive Verjährungshemmung für Dieselsklagen zu bewirken.<sup>35</sup> Ebenfalls unter dem Eindruck des Dieselskandals<sup>36</sup> hat die Europäische Kommission nach jahrzehntelangem lobbybeeinflusstem Zögern im April 2018 eine Initiative zur Etablierung eines kollektiven Instruments gestartet,<sup>37</sup> die nach Überwindung insbesondere deutscher Widerstände<sup>38</sup> zur Verbandsklagen-RL von 2020 führte.<sup>39</sup> Deren wesentlicher Fortschritt besteht in der Gewähr des Leistungszugangs. Sie wurde in Deutschland 2023 mit dem Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz<sup>40</sup> umgesetzt. Bei aller Kritik an den neu geschaffenen Instrumenten<sup>41</sup> kann doch festgehalten werden, dass der Dieselskandal Kollektivklagen in Deutschland und Europa zum Durchbruch verhalf. Nebenbei hat die auch VW-induzierte Entwicklung von Legal-Tech-Produkten einen rechtswissenschaftlichen Diskurs um die Statthaftigkeit solcher Modelle, nach denen Inkassodienstleister, insbes. Legal-Tech-Unternehmen Erfolgshonorare vereinbaren oder als Prozessfinanzierer agieren, ausgelöst,<sup>42</sup> der nach einer Grundsatzentscheidung des BGH<sup>43</sup> in einer Reform mündete.<sup>44</sup>

---

nahme durch amerikanische Kanzleien schützen«; <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/vw-abgasskandal-fdp-dringt-auf-sammelklage-gegen-vw-1.3735795>.

<sup>35</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU vom 7.2.2019: »Wir werden drohende Verjährungen zum Jahresende 2018 verhindern und deshalb das Gesetz (spätestens) zum 1. November 2018 in Kraft treten lassen.« (Rn. 5818 f.).

<sup>36</sup> Vgl. *Gsell* BKR 2021, 521, 522; *Renate Nikolay* (Kabinettschefin szt. im EU-Justizkommissariat) beim Juristentag 2018: »Der Boden in Europa ist bereit für den kollektiven Rechtsschutz. Das hat nicht nur mit dem VW-Fall zu tun...«, Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages Leipzig 2018 Band II/2 K 133.

<sup>37</sup> »New Deal for Consumers« KOM (2018) 184 endg. Ratsdokument 7877/18.

<sup>38</sup> Vgl. Übersicht bei MüKoZPO / Micklitz/Rott Rn. 53 v. § 1 UKlaG (6. Aufl. 2022); bezeichnend Bundesrat BR-Drs. 155/18 (Beschluss) (2).

<sup>39</sup> Richtlinie (EU) 2020/1828 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.11. 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG, ABl. L 409 vom 4.12.2020, S. 1.

<sup>40</sup> Gesetz zur gebündelten Durchsetzung von Verbraucherrechten (Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz – VDuG), Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Änderung des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes (Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz – VRUG) v. 08.10.2023 BGBl. 2023 I Nr. 272.

<sup>41</sup> Vgl. etwa Skauradszun/Skauradszun, Verbraucherrechtedurchsetzungsgesetz (VDuG), Kommentar 2024, Einl. Rn. 29 f.; *Riehm* JZ 2024, 945 (946); *Stadler* ZZZ 136 (2023), 129 ff., *Heiß* NJW 2025, 1625, 1627.

<sup>42</sup> Vgl. nur *Greger* AnwBl. 2017, 932 ff. sowie *Tolksdorf* ZIP 2019, 1401 ff.

<sup>43</sup> BGH, Urt. v. 27.11.2019 – VIII ZR 285/18 NJW 2020, 208 = LMK 2020, 428168 m. Anm. *Jost*.

<sup>44</sup> Gesetz zur Förderung verbrauchergerechter Angebote im Rechtsdienstleistungsmarkt, BGBl. 2021 I, 3415; nach dem aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD Rn. 2805 soll die Reform evaluiert und gehen gegen »fortbestehenden Missbrauch« vorgegangen werden.

## 5.2. Sicherung zeitgerechter Grundsatzentscheidungen

Die Taktik der Verhinderung bzw. Verzögerung höchstrichterlicher Entscheidungen ist nicht eine Erfindung von VW. So hat etwa die Bankenbranche lange eine Grundsatzentscheidung<sup>45</sup> des BGH zur Frage der Reichweite des Widerrufs bei Darlehensverträgen dadurch zu verhindern vermocht, dass – je nach Verfahrenskonstellation – die Revision gleichsam im letzten Moment zurückgenommen oder der Anspruch anerkannt wurde (»Flucht aus der Revision«<sup>46</sup>). Dem ist der Gesetzgeber 2014 entgegengetreten. Seither konnte die Revision nur bis zum Beginn der mündlichen Verhandlung ohne Einwilligung des Revisionsbeklagten zurückgenommen werden (§ 565 S. 2 ZPO a. F.<sup>47</sup>) und war das Anerkenntnisurteil im Revisionsverfahren nur noch auf gesonderten Antrag des Klägers statthaft (§ 555 Abs. 3 ZPO a. F.<sup>48</sup>). Mit dieser Reform ließ das Gesetz allerdings die einvernehmliche Verhinderung von BGH-Urteilen unangetastet, sodass es bei der Möglichkeit verfahrensbeendender Vergleiche blieb. Als VW von dieser Taktik umfassend Gebrauch machte (s.o. 3.1.), verlor der zuständige BGH-Senat die Geduld. Per Presseinformation teilte der BGH im Februar 2019 mit, ein im Dieselkomplex anberaumter Verhandlungstermin sei aufgehoben worden, »da der Kläger die Revision unter Hinweis darauf, dass sich die Parteien verglichen haben, zurückgenommen hat. Vorausgegangen war ein umfangreicher Hinweisbeschluss des Senats vom 8.1.2019, der in Kürze auf der Homepage des BGH veröffentlicht wird«<sup>49</sup>, was dann auch geschah.<sup>50</sup> Mit diesem ungewöhnlich detaillierten Hinweisbeschluss hatte der Senat erfahrungsbasiert die Revisionsrücknahme antizipiert und durch die gewöhnlich Urteilen vorbehaltene Veröffentlichung eine Quasi-Grundsatzentscheidung kreiert. Dieses Vorgehen ist in systematischer Hinsicht kritisiert worden,<sup>51</sup> beschleunigte indessen die rechtspolitische Diskussion über einen taktikresistenten Zugang zu Grundsatzentscheidungen.<sup>52</sup> Im Herbst 2024 wurde daraufhin das sog. Leitentscheidungsverfahren eingeführt, das es dem BGH erlaubt, trotz formaler Verfahrensbeendigung

<sup>45</sup> Vgl. zur Bedeutung von Musterprozessen bereits *Jost*, Zeitschrift für Rechtssoziologie 1981, 18 ff. im Anschluss an BGH Urt. v. 6.11. 1979 – VI ZR 254/77, BGHZ 75, 230.

<sup>46</sup> *Vollkommer* NJW 2024, 3257.

<sup>47</sup> Die Vorschrift entfiel wieder im Zuge der Einführung des Leitentscheidungsverfahrens (s. u.).

<sup>48</sup> Die Vorschrift entfiel wieder im Zuge der Einführung des Leitentscheidungsverfahrens (s. u.).

<sup>49</sup> PI Nr. 022/2019 v. 22.2.2019; abrufbar unter <https://www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/2019022.html>.

<sup>50</sup> <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&az=VIII%20ZR%20225/17&nr=92892>.

<sup>51</sup> *Hirtz* AnwBl. 2019, 337; *Riedel* NJW-Editorial 13/2019; Voß JZ 2020, 286; eingehend verteidigt Laukemann ZJP 134 (2021), 67 ff.; zustimmend (»erfreulicherweise«), *Heese* FS Roth (Fn. 18), 283, 303 f.

<sup>52</sup> Z. B. Gutachten *Gsell* Anlage zu BT-Drs. 19/14027; *Heese/Schumann* NJW 2021, 3023 ff.

eine Grundsatzentscheidung zu treffen (§ 552b ZPO).<sup>53</sup> Ob diese systematisch überdies kritisierte<sup>54</sup> Reform ausreicht, erscheint zweifelhaft.<sup>55</sup> Weitergehende Vorschläge, etwa eine Vorlagebefugnis der Instanzgerichte,<sup>56</sup> scheiterten wohl v.a. an politischer Rücksichtnahme auf die Belastung des BGH. Man darf gespannt sein, ob die vorgesehene Evaluierung des Gesetzes zu einer Weiterentwicklung führt.

### 5.3. Sicherung quantitativ ausgewogener Urteilsveröffentlichungen

Grundlage für die Desinformationskampagne von VW zu Dieselpartikeln (3.2.) war eine unvollständige Veröffentlichungspraxis. Das bis 2020 aufrechterhaltene Narrativ (ganz) überwiegenden Obsiegens war auch von verantwortlich handelnden Medien trotz der gegenläufigen Informationsstrategie der Klägeranwaltskanzleien kaum zu hinterfragen, weil die Urteilsdatenbanken nur einen sehr geringen Anteil der einschlägigen Entscheidungen veröffentlichten. Erst das Engagement des Regensburger Hochschullehrers *Michael Heese*, der im Rahmen eines aufwendigen Hochschulprojekts für den Zeitraum Anfang 2019 bis zum ersten Quartal 2020 umfassendes Datenmaterial zur Verfügung stellte,<sup>57</sup> sorgte dafür, dass immerhin einzelne Medien das VW-Narrativ hinterfragten.<sup>58</sup>

Der Dieselskandal hat somit ein weiteres Argument für die schon länger diskutierte flächige Urteilsveröffentlichung geliefert. Die bisher defensive Praxis der Gerichte wurde v.a. mit Arbeitsaufwand etwa zur Anonymisierung verteidigt und mit dem Argument hinterlegt, es sei Veröffentlichungswürdigkeit zu verlangen.<sup>59</sup> Dieses qualitative Moment i. S. e. Unterstützung der Rechtsfortbildung ist längst ergänzt um die Anforderung, Datengrundlagen für digitale Entwicklungen, insbesondere für KI-Anwendungen, zur Verfügung zu stellen, wofür der Zugang zu möglichst sämtlichen Entscheidungen erforderlich ist. Die Bedeutung dieses quantitativen Moments wird nun auch in Massenkongstellationen mit Verjährungsspin sichtbar, kann doch ein unrichtiger Eindruck von mangelnder Performance bisheriger Verfahren von weiteren Klagen abhalten. Ein Durchbruch

<sup>53</sup> Gesetz zur Einführung eines Leitentscheidungsverfahrens beim Bundesgerichtshof BGBl. 2024 I Nr. 328 vom 30.10.2024; der BGH hat hievon gleich am Tage des Inkrafttretens Gebrauch gemacht.

<sup>54</sup> *Vollkommer* NJW 2024, 3257 ff.; *Riehm* JZ 2024, 945 (947 ff.); *Rädler* NJW 2025, 473 ff.

<sup>55</sup> *Heese* NJW-aktuell 27/2023: »Zu kurz gesprungen«; *Waßmuth/von Rummel*, BKR 2025, 199, 20204: »Baustein«, aber sicher nicht ... »Schlussstein«.

<sup>56</sup> *Heese/Schumann* NJW 2021, 3023; *Rapp* ZRP 2024, 34 sowie schon 92. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister, Beschl. v. 16.6.2021 TOP I, 10; abrufbar unter [https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Fruehjahrskonferenz\\_2021](https://www.justiz.nrw.de/JM/jumiko/beschluesse/2021/Fruehjahrskonferenz_2021).

<sup>57</sup> *Heese* FS Roth (Fn. 18) 283, 308 ff.

<sup>58</sup> *Heese* FS Roth (Fn. 18) 283, 321 ff.

<sup>59</sup> Hierzu eingehend und überzeugend ablehnend *Heese* FS Roth (Fn. 18) 283, 301.

scheint jetzt erreichbar: Eine von den Justizministerinnen eingesetzte Kommission zur Reform des Zivilprozesses hat sich Anfang 2025 für eine Regelung zur flächigen Veröffentlichung von Entscheidungen eingesetzt.<sup>60</sup>

#### 5.4. Verhinderung interessengeleiteter Rechtswissenschaft

Rechtsgutachten von Professoren sollen weder rechtlich noch ethisch in Frage gestellt werden. Dass Gutachten auftraggeberfreundlich ausfallen, lässt nicht zwingend darauf schließen, dass die Ergebnisse dem Geld folgen. Es besteht doch die Möglichkeit, dass die Übereinstimmung von Auftraggeberinteresse und Auffassung des Auftragnehmers als Geschäftsgrundlage vorab geklärt wird. Verbleibende Zweifel an der Unabhängigkeit von Parteigutachtern vermögen Gerichte ohne Weiteres in Rechnung zu stellen. Die Veröffentlichung in Fachzeitschriften (s. o. 3.3.) allerdings ist durchaus geeignet, auf die Richtung einer sich entwickelnden, in Ausbildung, Rechtsprechung und Lehre gern so genannten »herrschenden Meinung« mitsamt ihrer Beharrungskraft einzuwirken, jdf. dann, wenn die Hintergründe einer interessengeleiteten Bezahlung als Gutachter nicht transparent werden.

Dass es VW gelungen wäre, maßgeblich Einfluss auf die Rechtsfindung zu nehmen, lässt sich allerdings nicht feststellen. Als in diesem Sinne positives Beispiel mag der Diskurs um die Frage dienlich sein, ob die vom Gesetzgeber der Musterfeststellungsklage (MFK) getroffene Regelung, dass die MFK-wirksame Anmeldung zu einer innerhalb der Verjährungsfrist erhobenen MFK die Verjährung auch dann hemmt, wenn die Anmeldung erst zu einem Zeitpunkt erfolgt, in dem »eigentlich« schon Verjährung eingetreten wäre (§ 204 Abs. 1 Nr. 1a BGB a. F.). Diese Regelung hielt ein »durch eine Anfrage aus der Praxis«<sup>61</sup> inspirierter Verfassungsrechtler mit Blick auf das Rückwirkungsverbot für verfassungswidrig,<sup>62</sup> wogegen sich ein Zivilrechtler derselben Fakultät wandte,<sup>63</sup> was zu Replik<sup>64</sup> und Duplik<sup>65</sup> der Protagonisten führte. Eine Stellungnahme zu der behandelten Rechtsfrage soll hier nicht erfolgen. Als Beleg für eine interessengeleitete Meinungsbildung mag aber die Einschätzung des von einer Anfrage aus der Praxis angeregten Autors dienen, die gesetzliche Konstruktion stelle eine echte Rück-

---

<sup>60</sup> Abschlussbericht der Reformkommission Zivilprozess der Zukunft v. 31.1.2025, 113 ff.; abrufbar unter [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav\\_Themen/250131\\_Abschlussbericht\\_Zivilprozess\\_Zukunft.html?nn=110490](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/250131_Abschlussbericht_Zivilprozess_Zukunft.html?nn=110490).

<sup>61</sup> Grzeszick NJW 2019, 3269 \*-Fn.

<sup>62</sup> Grzeszick NJW 2019, 3269 ff.

<sup>63</sup> Piepenbrock JZ 2020, 122 ff.

<sup>64</sup> Grzeszick JZ 2020, 459 ff.

<sup>65</sup> Piepenbrock JZ 2020, 461 f.



wirkung dar,<sup>66</sup> eine Auffassung, die der Protagonist gegen die überzeugende Kritik<sup>67</sup> in seiner Replik<sup>68</sup> auch nicht (mehr) verteidigte. Als bezeichnend mag ferner empfunden werden, dass der BGH den zwischen den beiden Professoren auf immerhin 15 Zeitschriftenseiten ziseliert ausgetragenen Diskurs in wenigen Zeilen abräumte<sup>69</sup> und die Auffassung echter Rückwirkung, ohne eine Auseinandersetzung damit für nötig zu halten, nur schlicht erwähnte.<sup>70</sup> Das für Verfassungsfragen primär berufene Bundesverfassungsgericht hat sich bislang nicht mit dieser Frage befasst, woraus geschlossen werden kann, dass auch VW selbst die aufgebaute Rechtsposition für wenig aussichtsreich halten dürfte.

Auch wenn dies ein rühmliches Beispiel wissenschaftsinterner Resilienz darstellen mag, scheint doch das Gebaren der VW-Gutachter Änderungsbedarf aufzuzeigen. Heese fordert unter Bezugnahme auch auf den Wissenschaftsrat,<sup>71</sup> in Aufsätzen volle Transparenz über den Hintergrund zu schaffen.<sup>72</sup> In der Tat lassen Hinweise wie der auf eine Anregung aus der Praxis eher an ein Zufallsgespräch etwa am Juristenstammtisch denken als an ein bezahltes Gutachten. Ein außerhalb von Verschleierung liegender – schützenswerter – Sinn solcher Camouflage ist nicht erkennbar. Deshalb sollten die Verlage standardisiert abfragen, ob das Manuskript eine Auftragsarbeit darstellt oder auf einer Tätigkeit für Dritte beruht, und für volle Transparenz sorgen. Deren Vorwirkung mag mittelbar auch zur Qualitätsförderung führen, diese könnte aber zusätzlich durch eine Peer-Review gesichert werden. Der Veröffentlichung in juristischen Fachverlagen mag eine gewisse Überprüfung durch die Schriftleitung, Redaktion oder das Lektorat vorausgehen, wobei der Ressourceneinsatz der Verlage aus ökonomischen Gründen in den letzten Jahrzehnten deutlich gesunken ist. Aber eine solche rein interne Überprüfung muss nicht die Qualität des Peer-Review-Verfahrens erreichen, das in den Naturwissenschaften Standard<sup>73</sup> und längst auch in

<sup>66</sup> Grzeszick NJW 2019, 3269, 3270.

<sup>67</sup> Piepenbrock JZ 2020, 122 f.

<sup>68</sup> Grzeszick JZ 2020, 459 ff.

<sup>69</sup> BGH v. 29.7.2021 – VI ZR 118/20 Tz. 33 f.

<sup>70</sup> Ebd. Tz. 34.

<sup>71</sup> »Der Wissenschaftsrat ... empfiehlt, dass Publikationen, die auf Grundlage von Gutachten-tätigkeiten entstanden sind, als solche gekennzeichnet werden. Der Auftraggeber sollte offen deklariert werden. Private Auftraggeber könnten so umschrieben werden, dass die Interessensrichtung deutlich wird. Können diese Angaben nicht gemacht werden, sollte auf die Publikation verzichtet werden« in Perspektiven der Rechtswissenschaft in Deutschland. Situation, Analysen, Empfehlungen v. 9.11.2012, S. 49 f., abrufbar unter <https://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/2558-12.pdf>.

<sup>72</sup> Heese im Interview der Universität Regensburg v. 25.11.2018, abrufbar unter <https://www.uni-regensburg.de/assets/rechtswissenschaft/buergerliches-recht/heese/interview-prof-heese-vw-dieselskandal.pdf>

<sup>73</sup> LTO v. 10.10.2023 <https://www.lto.de/karriere/im-job/stories/detail/peer-review-verfahren-in-juristischen-fachzeitschriften>.

den Geisteswissenschaften Einzug gehalten hat.<sup>74</sup> Auch wenn es inzwischen positive Ausnahmen gibt,<sup>75</sup> erfolgt doch die große Mehrzahl der Veröffentlichungen im rechtswissenschaftlichen Bereich gerade in den stark meinungssteuernden Zeitschriften noch ohne Peer-Review. Nicht durch eine gesetzliche Vorgabe, wohl aber durch Verantwortungsübernahme seitens der Verlage und der Autorenschaft sollte in den Rechtswissenschaften das (am besten doppelblinde) Peer-Review-Verfahren zum Standard werden.<sup>76</sup>

### 5.5. Ganzheitlichere Bekämpfung unternehmerischer Rechtsbrüche

Auch wenn nicht ganz klar erscheint, weshalb VW den Milliarden-Bußgeldbescheid im Juni 2018 hingenommen (oder gar gewollt) hat (s. o. 4.), kann doch ein gewisser Respekt vor behördlichen Maßnahmen diagnostiziert werden. Handlungsleitend war womöglich auch der Umstand, dass VW von 2017 bis 2020 unter einem für das US-amerikanische Strafverfahren relevanten Monitoring stand.<sup>77</sup> Dass das US-Strafrecht Einfluss auf zivilrechtliche Ansprüche (s. o. 1.) und auf die Compliance-Strategie des betroffenen Unternehmens nimmt, zeigt ein ganzheitliches Verständnis, das in Kontrast zu den kontinentaleuropäischen und besonders zu der deutschen Fraktionierung in die Säulen Strafrecht, Zivilrecht einschl. Verbandsklagen<sup>78</sup> und Aufsicht steht. Hier soll nicht einem Umbau im US-amerikanischen Sinne das Wort geredet werden, wohl aber mag eine effektivere Verschränkung der Säulen sinnvoll sein.

<sup>74</sup> Schmidt-Glintzer in Denkströme 5/2010; abrufbar unter [http://www.denkstroeme.de/heft-5/s\\_68-89\\_schmidt-glintzer](http://www.denkstroeme.de/heft-5/s_68-89_schmidt-glintzer)

<sup>75</sup> Z. B. Neue Strafrechtswissenschaft (<https://www.jura.lmu.de/de/fakultaet/lehrstuehle/lehrstuehle-und-professuren-fuer-strafrecht/lehrstuhl-prof.-englaender/neue-strafrechtswissenschaft-nsw/>), ferner Rechtspsychologie (RPpsych) Zeitschrift für Familienrecht, Strafrecht, Kriminologie und Soziale Arbeit (<https://www.nomos.de/zeitschriften/rpsych/>) sowie Zeitschrift für Rechtssoziologie (<https://www.degruyterbrill.com/journal/key/zfrs/html?lang=de>) jew. »double blind«; Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht (<https://www.degruyterbrill.com/journal/key/zgre/html>): »mindestens zwei Gutachter«; Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht (RabelsZ): »single blind« durch mindestens zwei Gutachter (Mail an d. Verf. v. 28.4. 2025); Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft (ZfPW): Begutachtung der nicht anonymisierten Beiträge durch zwei der Herausgeber als Grundlage für die finale Entscheidung in der Gesamtsitzung der Herausgeberinnen (Mail an d. Verf. v. 5.5.2025).

<sup>76</sup> Vgl. schon Empfehlungen des Wissenschaftsrats vom 9.11.2023 (Fn. 71) S. 51: »Der Wissenschaftsrat hält es für erforderlich, dass ... die öffentliche und nicht-öffentliche (Peer-Review-)Rezensionskultur in der Rechtswissenschaft wieder geschärft und gestärkt wird«; d. Verf. dieses Beitrags hat mangels vom Verlag vorgesehener Peer-Review eine freilich nicht-blinde Kritik privat eingeholt und bedankt sich bei Prof. Dr. Michael Heese, Universität Regensburg, Prof. Dr. Fritz Jost, Universität Bielefeld, und Prof. Dominik Skauradzun, Universität Fulda, für die wertvollen Rückmeldungen.

<sup>77</sup> Vgl. VW: Abschluss des Monitorchips; abrufbar unter <https://www.volkswagen-group.com/de/abschluss-des-monitorships-17306>.

<sup>78</sup> Zur durch das VRUR gewandelten Begrifflichkeit vgl. Röthemeyer HK-VDuG, Fn. 15, Einf. Rn. 128.

So fördert auch das deutsche Strafrecht bereits die Erfüllung privatrechtlicher Ansprüche, etwa durch das Adhäsionsverfahren, Bewährungsauflagen und den Täter-Opfer-Ausgleich. Der Staatsanwaltschaft gerade bei Massenschäden stärkere Befugnisse zur Opferbefriedigung zu geben, erscheint deshalb nicht a priori als systemfremd. Wohl aber bestünde ohne grundlegende Reform des Strafprozesses die Gefahr, dass an der Anfälligkeit des Strafverfahrens für Verzögerungstaktik<sup>79</sup> die zivilrechtlichen Ansprüche teilnähmen.

Effektiver könnte eine Verschränkung der verschiedenen Gewinnabschöpfungsmechanismen mit dem Zivilrecht sein. Im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Höhe des gegen VW festgesetzten Bußgelds hat die Staatsanwaltschaft Braunschweig erwogen, »dass durch die Höhe der Zahlung nicht die Durchsetzung etwaiger zivilrechtlicher Zahlungsansprüche von Bürgern gegen die VW-AG gefährdet werden soll«. <sup>80</sup> Das klingt nach Schutz vor Insolvenz und so, als wären die wirtschaftlichen Vorteile noch wesentlich höher gewesen und die zivilrechtlichen Ansprüche nicht vollständig in Abzug gebracht worden. Auch bei den anderen v. a. Verbänden zugestandenen Gewinnabschöpfungen ist das Verhältnis zu Schadensersatzansprüchen durchaus komplex. <sup>81</sup> Zur Klärung und Weiterentwicklung käme in Betracht, den jeweils Aktivlegitimierten die Befugnis und die Aufgabe zu erteilen, zivilrechtliche Ansprüche aus den abgeschöpften Beträgen zu befriedigen. Dies könnte freilich Verbände und Behörden überlasten und schüfe Probleme mit Blick auf etwa konkurrierende individualrechtliche Rechtsverfolgung. Deshalb liegt eine verfahrensübergreifende Verschränkung mit der Zivilrechtsebene näher: Aus den abgeschöpften Unrechtsvorteilen könnten Klagefonds gespeist werden, derer sich klagebefugte Verbände für Verbandsklagen im selben und auch für andere Kollektivverfahren bedienen könnten. <sup>82</sup> Ferner können die Voraussetzungen für Prozessfinanzierung verbessert werden. <sup>83</sup>

Alternativ oder kumulativ zur Finanzierung von Kollektivklagen könnte zur Lösung des zentralen Problems des VDuG-Verfahrens<sup>84</sup> auch an eine stärkere staatliche Verantwortung für die Klageperformance gedacht werden. Die Verbandsklagen-RL sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, dass Kollektivklagen von Behörden erhoben werden (Art. 6 Abs. 1 Verbandsklagen-RL). Für die deutsche Zivilrechtsdogmatik mag eine solche staatliche Intervention ungewöhnlich klingen, die allerdings immerhin vom Deutschen Industrie- und Handelskam-

<sup>79</sup> Vgl. hierzu nur *Nehm/Senge* NStZ 1998, 377 ff.

<sup>80</sup> PI vom 13.6.2018; abrufbar unter <https://staatsanwaltschaft-braunschweig.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/vw-muss-bugeld-zahlen-174880.html>.

<sup>81</sup> Köhler in Köhler/Feddersen UWG, 43. Aufl. 2025, Rn. 24 ff. zu § 10 UWG.

<sup>82</sup> Vgl. Musielak/Voit/Stadler, ZPO, 22. Aufl. 2025, Vorbem. zum VDuG Rn. 26 m. w. N.

<sup>83</sup> Vgl. Skauradszun/Wais, Fn. 41 § 4 Rn. 14 ff.

<sup>84</sup> Hierzu Röthemeyer BKR 2024, 977, 980 f.

mertag ins Spiel gebracht wurde.<sup>85</sup> Zumindest dann, wenn Unternehmen sich unter Ausnutzung der prognostizierten Hemmung individuell zu klagen (rationales Desinteresse<sup>86</sup>) an massenhaft verursachten Schäden bereichern (kalkulierter Rechtsbruch<sup>87</sup>) und die klagebefugten Verbraucherorganisationen das nicht geringe Prozesskosten- und Haftungsrisiko<sup>88</sup> nachvollziehbar scheuen, scheint staatliches Eingreifen gerechtfertigt und geboten. Mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe könnte eine unabhängige und finanziell auskömmlich ausgestattete Behörde nach dem Modell der Justiz betraut werden, wobei das Tätigwerden im Rahmen eines Kooperationsmodells davon abhängig gemacht werden kann, dass die primär Klageberechtigten den Fall »abgeben«.<sup>89</sup>

## 6. Fazit

»Das, was wir gemacht haben, war Betrug« – äußerte im Juni 2019 der seinerzeitige Vorstandsvorsitzende Herbert Diess nicht etwa im US-amerikanischen Demutskontext (s. o. 1.), sondern im deutschen Fernsehen.<sup>90</sup> Die zivilrechtliche Aufarbeitung in Europa und insbes. in Deutschland folgte der diametral entgegengesetzten Maxime. Ob sich diese Strategie wirtschaftlich gelohnt hat, ob also im oben (2.) dargestellten Sinne der Wert verjährter Ansprüche die Mehrkosten in Gestalt insbes. von objektiv unnötigen Anwaltsgebühren und Gerichtskosten, von Überkompensationen, von Gutachterhonoraren sowie von Renommeeeinbußen überstiegen hat, ist von außen schwer zu beurteilen.<sup>91</sup>

Der rechtspolitische Nutzen der VW-Aufarbeitungsstrategie ist aber gewiss. Natürlich hat VW nicht die Rolle als Treiber des kollektiven Rechtsschutzes ge-

<sup>85</sup> Wernicke, Verhandlungen des 72. Deutschen Juristentages, Leipzig 2018, Band I/1, K 37, 48 ff., Band II/2, K 199.

<sup>86</sup> Etwa Skauradszun/Skauradszun, Fn. 41, Einl. Rn. 8.

<sup>87</sup> Röthemeyer HK-VDuG, Fn. 15, Einf. Rn. 4f.

<sup>88</sup> Zur ungeklärten Haftungsfrage Musielak/Voit/Stadler Zivilprozessordnung, 22. Aufl. 2025, Vorbem. zum VDuG Rn. 24; Skauradszun/Skauradszun, Fn. 41, Einl. Rn. 22 ff.; ausf. Beuth, Das Kollektiv und sein Repräsentant – Zum rechtlichen Verhältnis von Verband und Verbraucher:innen bei der Verbandsabhilfeklage, Schriften zum Bürgerlichen Recht Band 594 2025, S. 331 ff.; Röthemeyer HK-VDuG, Fn. 15, § 2 Rn. 28 ff.; zur sich für die Klägerin in jedem Fall einstellenden Kostenbelastung Röthemeyer VuR 2023, 332, 337.

<sup>89</sup> Vgl. bereits Röthemeyer, BKR 2024, 877, 981.

<sup>90</sup> Lawinfo.de v. 19.6.2019, abrufbar unter <https://www.lawinfo.de/index.php/impressum/36-ausgewaehlte-rechtsgebiete/wirtschaftsrecht/780-vw-chef-diess-das-was-wir-gemacht-haben-war-betrug>.

<sup>91</sup> Das Handelsblatt schätzte die Gesamtausgaben von VW für Anwaltshonorare im Dieselskandal einschl. Gutachtenkosten schon im Juli 2021 auf 2 Mrd. € (Handelsblatt v. 30.7.2021, abrufbar unter <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/juristische-aufarbeitung-vw-zahlt-wohl-zwei-milliarden-euro-nur-fuer-anwaelte-welche-kanzleien-am-dieselskandal-verdienen/27465386.html>); offenbar ohne gegnerische Anwaltskosten und Gerichtsgebühren.

wollt. Und auch schon vor dem Dieselskandal haben spektakuläre Fälle zu rechtspolitischen Interventionen geführt, wie etwa die Einführung des Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetzes (KapMuG) als Folge massenhaft gegen die Deutsche Telekom erhobener Klagen. Überhaupt ist es rechtspolitischer Alltag, dass aus praktischen Fällen Impulse für Reformen gewonnen werden. Die VW-Strategie hat aber auf bislang beispiellose Weise Lücken, Schwächen und Missbrauchsanfälligkeiten des deutschen Verfahrensrechts offenbart und erhebliche rechtspolitische Bewegung erzeugt, die allerdings noch einige Etappen vor sich hat. Ein Grund zum Dank für den gestifteten Kollateralnutzen besteht freilich nicht.

# **Wer fürchtet sich vor »amerikanischen Verhältnissen«? – Sammelklagen in den USA, in Europa, in Deutschland und in Österreich**

**Von Dr. Peter Kolba\***

## **1. Einleitung**

Die Volkswagen AG (VW) hatte 2015 offensichtlich viel Respekt vor den »amerikanischen Verhältnissen«.

Die US-Umweltbehörde EPA veröffentlichte am 18.9.2015, VW habe vorsätzlich Abgasvorschriften bei rund 500.000 Diesel-Fahrzeugen in den USA umgangen<sup>1</sup>. Damit begann der »Diesel-Skandal«, der in der Folge neben VW auch andere – vor allem deutsche – Hersteller von Kraftfahrzeugen einholen sollte.

VW hat in den USA rasch 26,76 Milliarden Dollar Strafe- und Strafschadenersatz bezahlt,<sup>2</sup> das bei nur rund 500.000 betroffenen Fahrzeugen.

In Europa waren rund 8,3 Millionen Fahrzeuge betroffen, doch VW hat Schadenersatz abgelehnt, weil in Europa andere gesetzliche Voraussetzungen bestünden.<sup>3</sup>

Was macht Unternehmen bei Massenschäden? Angst vor Sammelklagen in den USA und warum haben Gesetzgeber in Europa Angst vor »amerikanischen Verhältnissen«?

---

\* Peter Kolba ist Jurist, war 27 Jahre Leiter des Bereiches Recht im Verein für Konsumenteninformation (VKI) in Wien, hat 2018 den unabhängigen Verbraucherschutzverein (VSV) gegründet und geleitet, war ab Herbst 2017 als Klubobmann der Liste Pilz Abgeordneter zum Nationalrat und ist Autor vieler Beiträge zum Verbraucherrecht.

<sup>1</sup> Spiegel, Dirty Diesel – Die Chronik der Ereignisse im VW-Abgasskandal, 21.6.2016 (online abgefragt unter <https://www.spiegel.de/fotostrecke/die-chronik-der-ereignisse-im-vw-abgasskandal-fotostrecke-138546.html> am 10.3.2025.)

<sup>2</sup> Kolba/Ninz, Diesel-Schäden – Wie Sie sich zur Wehr setzen können!, myMorawa 2018.

<sup>3</sup> Die Presse, Kein Schadenersatz für Kunden in Europa, 3.7.2017 (online abgefragt unter <https://www.diepresse.com/5210988/vw-chef-bleib-hart-kein-schadenersatz-fuer-kunden-in-europa> am 10.3.2025)

## 2. Die US-amerikanische Sammelklage

### 2.1. Opt-out-System

Eine Sammelklage erfasst alle davon betroffenen Geschädigten, die – liegt ein Urteil oder ein Vergleich vor – in einer vom Gericht gesetzten Frist aus der Gruppe austreten können (opt out)<sup>4</sup>. Ein Schädiger bei einem Massenschaden kann in den USA nicht darauf vertrauen, dass er nur von jenen Geschädigten gerichtlich in Anspruch genommen wird, die über eine Deckung durch eine Rechtsschutzversicherung verfügen.<sup>5</sup>

Daher ist ein Schädiger in den USA schon bei Ankündigung einer Sammelklage geneigt, lieber über einen Vergleich zu verhandeln, als es in einem Gerichtsverfahren zu einem Urteil kommen zu lassen.

### 2.2. Erfolgshonorare (contingency fee)

In den USA ist es Anwälten erlaubt, auf Basis eines reinen Erfolgshonorars tätig zu werden. Die Führung einer Sammelklage wirft daher auf der Klägerseite keine Kosten auf, die die Geschädigten tragen müssten.

Das Honorar des eigenen Anwaltes wird daher erst bei einem Erfolg (Urteil oder Vergleich) in Höhe eines bestimmten – vom Gericht festgesetzten oder kontrollierten – Prozentsatzes des Ersiegten fällig. Das mindert allerdings den Betrag, den die Geschädigten als Schadenersatz ausbezahlt bekommen.

Da es in den USA auch keinen Kostenersatz an den Prozessgegner gibt, können Geschädigte ohne jedes Kostenrisiko an Sammelklagen teilnehmen.

### 2.3. Schadenersatz – Strafschadenersatz (punitive damages)

Der Schadenersatz wird in Sammelklagen häufig pauschaliert – allenfalls nach Schadensgruppen differenziert – berechnet. Es kommt daher i. d. R. nicht dazu, dass jeder Geschädigte nach Klärung der gemeinsamen Tat- und Rechtsfragen noch ein individuelles Verfahren führen müsste, damit sein Schaden genau erhoben wird.

---

<sup>4</sup> Kolba, Davids gegen Goliath – Der VW-Skandal und die Möglichkeit von Sammelklagen, Mandelbaum 2017 Wien, S. 109.

<sup>5</sup> Die Erfahrungen von VKI und VSV bei Sammelaktionen wegen Massenschäden gehen von rund 25 % der Geschädigten aus, die über Deckung durch Rechtsschutzversicherungen verfügen. Das bedeutet, dass rund 75 % sich i. d. R. keine Klage leisten können oder wollen. Von diesen Personen haben Unternehmer daher nichts zu fürchten.

Die Sammelklagen haben in den USA auch eine Straffunktion. Daher können Gerichte auch einen sogenannten Strafschadenersatz (punitive damages) zusprechen. Daraus erklären sich die für uns teils astronomischen Beträge, die in erster Instanz als Schadenersatz zugesprochen werden.

#### 2.4. Geschworene (jury)

Auf Antrag des Klägers entscheiden in erster Instanz auch Geschworene (jury) über die Tatfragen, der Richter klärt die Rechtsfragen und fällt dann das Urteil. Die Beteiligung von Laienrichtern kann auch dazu beitragen, dass es zu hohen Schadenersatzzahlungen kommt.

#### 2.5. Ausforschungsbeweisverfahren (discovery)

Dieses Verfahren ermöglicht es dem Kläger, in viel weiterem Umfang als etwa in Österreich oder Deutschland Beweismittel vom Beklagten bereits vor dem Gerichtsverfahren herauszuverlangen und damit die Tatsachengrundlage der Klage zu stärken.

#### 2.6. Resümee

Die Sammelklage in den USA erhöht die Prozessökonomie. Das Gerichtswesen würde bei Individualklagen im Zusammenhang mit einem Massenschaden zusammenbrechen.

Die Sammelklage dient aber auch der Rechtssicherheit, weil eine einheitliche Entscheidung getroffen wird. Viele Klagen mit verschiedenen Urteilen würden das Vertrauen in den Rechtsstaat wohl erschüttern.<sup>6</sup>

Der Kern der Sammelklage ist aber die Prävention, also das Ziel, vor Übertretungen von Gesetzen abzuschrecken. Da in Sammelklagen ein Unrechtsgewinn eines Unternehmens i. d. R. wirksam abgeschöpft wird, werden sowohl der Schädiger als auch dessen Mitbewerber abgeschreckt, weitere Gesetzesverstöße zu begehen bzw. zu wiederholen.

---

<sup>6</sup> Der VKI musste bei Sammelklagen gegen VW in Österreich wegen der Anknüpfung der Zuständigkeit von Gerichten am Schadensort 16 Klagen bei den Landesgerichten einbringen. Soweit in erster Instanz bereits Urteile getroffen wurden, waren die Berechnungen des Schadens – je nach Gutachten von verschiedenen Sachverständigen – verschieden hoch.



### 3. EU-Richtlinie für Verbandsklagen

#### 3.1. Diesel-Skandal als Auslöser

Es war der »Diesel-Skandal«, der – so die damalige Justizkommissarin Jourova – Anlass dafür war, dass die EU-Kommission 2018 endlich einen Vorschlag für eine Richtlinie für Verbandsklagen vorgelegt hat. Ziel müsse sein, »dass die Konzerne zweimal nachdenken, bevor sie betrügen«. Und weiter: »Wir arbeiten an rechtlichen Konstruktionen, bei denen sich die geschädigten Verbraucher zusammenschließen und gemeinsam ihre Interessen vor Gericht vertreten können.«<sup>7</sup>

Die Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher (VK-RL)<sup>8</sup> wurde am 5.12.2020 im Amtsblatt veröffentlicht und sollte bis 25.12.2022 in den Mitgliedstaaten umgesetzt sein.

#### 3.2. Inhalt der Richtlinie

Die Richtlinie sieht im Wesentlichen vor, dass Verbände, sogenannte »Qualifizierte Einrichtungen« (QE), für Gruppen von Verbrauchern vor Gericht auftreten und für diese Klagen einbringen können.

QEs sollen zum einen Verbandsklagen auf Unterlassung gegen das rechtswidrige Verhalten eines Unternehmers erheben können, wenn dieser die kollektiven Interessen von Verbrauchern beeinträchtigt. Eine Klage auf Unterlassung soll die Verjährung von Ansprüchen von allen Verbrauchern, die sich für diese aus einem Unterlassungsurteil ergeben, für die Dauer des Verfahrens hemmen, ohne dass die Verbraucher selbst aktiv werden müssen.

Qualifizierte Einrichtungen sollen aber zum anderen auch Verbandsklagen auf Abhilfe vor Gericht bringen können, deren Ziel es ist, konkreten Verbrauchern, die sich der Klage anschließen (opt in), eine konkrete Leistung (Schadenersatz, Gewährleistung, ...) zu verschaffen.

Die VK-RL ist aber eher programmhaft formuliert und verlangt in einigen Bereichen nur eine Mindestharmonisierung mit der Option, auch weitergehend umzusetzen. So führt die VK-RL im Anhang I derzeit 69 Rechtsakte der EU an, bei deren Verletzung jedenfalls eine neue Verbandsklage möglich sein soll; es ist den Mitgliedstaaten aber freigestellt, auch darüber hinausgehende Verstöße mit Verbandsklagen zu verfolgen.

---

<sup>7</sup> Tagesspiegel, Nach Diesel-Skandal Brüssel stärkt die Rechte der Verbraucher, 1.12.2027 (Online unter <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/brussel-starkt-die-rechte-der-verbraucher-4555675.html> (am 10.3.2025 abgefragt)).

<sup>8</sup> RICHTLINIE (EU) 2020/1828 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. November 2020 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG

Die Richtlinie gilt in erster Linie für Verbrauchergeschäfte, eröffnet aber die Option, dass auch für Kleinunternehmer solche Verbandsklagen ermöglicht werden können.

Das Ergebnis ist ein »Flickenteppich« von Regelungen in den 27 Mitgliedstaaten, die die Richtlinie im Detail sehr verschieden und zum Teil noch gar nicht umgesetzt haben. Das führt – im Zusammenhang mit der Regelung der Zuständigkeiten<sup>9</sup> bei grenzüberschreitenden Massenschäden – dazu, dass der Traum von »einer großen Sammelklage« – etwa gegen VW – nach einheitlichem formellem und materiellem Recht nicht Realität werden wird.

Am 25.12.2022 hatten die wenigsten Mitgliedstaaten bereits nationale Regelungen umgesetzt. Erst mit viel Verspätung und nach Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren haben die meisten Mitgliedstaaten – Österreich etwa mit 517 Tagen Verspätung – Umsetzungsgesetze in Kraft gesetzt.

Allein dieser Umstand zeigt, wie hinhaltend der Widerstand der Unternehmenseite im Zuge der nationalen Umsetzungen war. Und immer wurde vor der Schaffung von »amerikanischen Verhältnissen« gewarnt.

### 3.3. Zankapfel Drittfinanzierung

Den Unternehmern ist besonders die Drittfinanzierung von Sammelklagen ein Dorn im Auge. Denn folgendes Beispiel zeigt, wie wirksam Sammelklagen sein können:

In Österreich hat der VKI zusammen mit Rechtsanwalt Dr. Klauser und der FORIS AG im Jahr 2000 die sogenannte Sammelklage österreichischer Prägung erfunden. Dabei ließ sich der VKI die Ansprüche einer Vielzahl von Verbrauchern zum Inkasso abtreten und brachte diese Ansprüche in Form einer objektiven Klagenhäufung in einer Klage vor Gericht.<sup>10</sup>

Erst eine Sammlung von Ansprüchen führt i. d. R. dazu, dass ein Gesamtstreitwert kumuliert wird, der für Prozessfinanzierer überhaupt von Interesse ist.

Eine solche Sammelklage hat verschiedene Vorteile: Es gibt nur *ein* Gerichtsverfahren, vor *einem* Richter, mit *einem* Sachverständigen und mit *einem* konsistenten Urteil. Die Prozesskosten sind – wegen der degressiven Gestaltung von Gerichtsgebühren und Anwaltstarifen – ebenfalls deutlich geringer als bei vielen Einzelklagen. Und das Modell hat sich in Österreich auch vielfach bewährt: In

---

<sup>9</sup> Klauser, Grenzüberschreitende Klagen, in Klauser/Kolba/Huber (Hrsg.), Handbuch Sammelklagen, facultas Verlag Wien 2025, S. 161 ff.

<sup>10</sup> Der Oberste Gerichtshof (OGH) schränkte die objektive Klagenhäufung bei der Sammelklage auf gleichartige Anspruchsgrundlagen und »im Wesentlichen gleichartige Tat- und Rechtsfragen« ein (OGH 3 Ob 275/04w).

allen Sammelaktionen des VKI seit 2000 gab es – oft nach langem Streit um Vorfragen – i. d. R. Vergleiche.<sup>11</sup>

Der erste Fall einer Sammelklage richtete sich gegen einen Reiseveranstalter, der in der Türkei exklusive All-Inklusive-Clubs betrieb. Eine neu errichtete Anlage wurde 1999 schon vor ihrer Fertigstellung mit Reisenden geflutet. Das Ergebnis: Hunderte Beschwerden über gewährleistungspflichtige Mängel. Der VKI sammelte die Beschwerden, reklamierte beim Reiseveranstalter und bekam Gutscheine für die nächste Saison als Ausgleich angeboten.

Im Jahr 2000 trat im selben Club eine Brech-Durchfall-Epidemie auf. Die Hälfte der Reisenden erkrankte schlagartig. Ein Reisemediziner stellte fest, dass es sich nicht um eine Ansteckung mit einem Virus gehandelt haben konnte, sondern die gemeinsame Ursache am Büffet oder am Trinkwasser gelegen hat. Der VKI sammelte, reklamierte und bekam Gutscheine angeboten. Doch nun wurde – mit Finanzierung durch die FORIS AG – die erste Sammelklage österreichischer Prägung eingebracht. Nach einigen Verhandlungen mit Medienbegleitung bot der Reiseveranstalter einen Vergleich an und zahlte 70 % der Forderungen an die Betroffenen aus.

Ein Jahr später am selben Ort: die nächste Brech-Durchfall-Epidemie. Der VKI sammelte und reklamierte und – oh Wunder – der Reiseveranstalter zahlte außergerichtlich Schmerzensgeld und Schadenersatz für entgangene Urlaubsfreude. *Merke:* Der Veranstalter hatte gelernt und sein Reklamationsverhalten umgestellt.

Ein Jahr später kam dann der Anruf des Geschäftsführers des Reiseveranstalters, der mitteilte, dass das Unternehmen inzwischen die Trinkwasserversorgung renoviert habe. *Merke:* Der Veranstalter hat die Ursache der Verbraucherbeschwerden behoben.

In der VK-RL hat die EU-Kommission den Mitgliedstaaten noch ermöglicht, eine Drittfinanzierung von Verbandsklagen unter eine Reihe von Auflagen zuzulassen.

Es müssen insbesondere Interessenskonflikte zwischen Verbrauchern, den QEs und den Prozessfinanzierern vermieden werden und die Prozessfinanzierung wird einer strengen Aufsicht unterworfen.

---

<sup>11</sup> Bei Sammelklagen gegen Banken, gegen den AWD, gegen MPC-Fonds und gegen Reiseveranstalter wurden jeweils Vergleiche mit Ergebnissen von 70 % bis 20 % der Streitsumme geschlossen.

## 4. Umsetzung der VK-RL

### 4.1. Österreich

#### 4.1.1. Die Mühen der Umsetzung

In Österreich war für die Umsetzung der Richtlinie eine Koalition von ÖVP (Konservative) und Grünen zuständig. Mangels Einigung wurde die Umsetzung immer weiter verschoben. Erst als der Verbraucherschutzverein (VSV)<sup>12</sup> – eine unabhängige Verbraucherorganisation, damals ohne Verbandsklagerecht – im Juni 2023 beim Landesgericht Klagenfurt doch eine Verbandsklage einbrachte und sich auf eine direkte Anwendung der Richtlinie berufen hat, der das Gericht zustimmte<sup>13</sup>, kam Bewegung in die Verhandlungen. Am 18.7.2024 – kurz vor Ende der Legislaturperiode – trat die Verbandsklagen-Richtlinien-Umsetzungs-Novelle (VRUN) endlich in Kraft.

#### 4.1.2. NGOs als QE anerkannt

Damit wurde die jahrzehntelange Ausschließlichkeit für die Sozialpartner als Verbandskläger durchbrochen<sup>14</sup> und es ist nun auch möglich, dass sich – neben den gesetzlich anerkannten Sozialpartnern – auch NGOs, die im Verbraucherschutz aktiv sind, um die Stellung als QE bewerben. Für eine Anerkennung als QE ist der Bundeskartellanwalt im Justizministerium zuständig.

Anerkennungsvoraussetzungen sind zum einen die – für grenzüberschreitende Verbandsklagen – vorgesehenen Vorgaben der VK-RL, die nahezu wörtlich umgesetzt wurden:

- 12-monatige Praxis als Verbraucherorganisation
- Kein Erwerbszweck
- Solvenz
- Unabhängigkeit
- Transparenz auf der Website<sup>15</sup>

Für innerstaatliche Klagen wurde zusätzlich eine gewisse Bestandsgarantie der Einrichtung und die Beschränkung für die QE, nicht mehr als 20 % ihrer finan-

<sup>12</sup> [www.verbraucherschutzverein.eu](http://www.verbraucherschutzverein.eu)

<sup>13</sup> LG Klagenfurt 20.3.2024, 77 Cg 49/23m.

<sup>14</sup> In Österreich waren seit 1979 in § 29 Konsumentenschutzgesetz (KSchG) nur die sogenannten Sozialpartner (Wirtschaftskammer, Landwirtschaftskammer, Gewerkschaftsbund und die Arbeiterkammer sowie später auch der Seniorenrat) zu Unterlassungsklagen gegen unfaire Klauseln, irreführende Werbung (§ 164 UWG) und Verstöße gegen EU-Verbraucherrecht berechtigt. Weiters nur noch der Verein für Konsumenteninformation (VKI), der aber – staatlich finanziert und unter Aufsicht der Arbeiterkammer – nur mit Zustimmung Verbandsklagen führen darf.

<sup>15</sup> § 1 Abs. 1 Z. 1–5 QEG.

ziellen Mittel durch unentgeltliche finanzielle Zuwendungen von Unternehmen wie Spenden und Schenkungen zu beziehen, verordnet.<sup>16</sup>

Ende 2024 haben zwei NGOs die Stellung als QE für innerstaatliche und für grenzüberschreitende Verbandsklagen zuerkannt bekommen: zum einen der Verbraucherschutzverein (VSV) und zum anderen der Datenschutzverein von Max Schrems (noyb).

#### 4.1.3. Umfang der Anspruchsinhaber und der Klagsinhalte

Der österreichische Gesetzgeber ließ die neuen Verbandsklagen nur für Verbrauchergeschäfte zu und nutzte die Möglichkeit, auch Kleinunternehmen einzubeziehen, nicht. Fraglich bleibt, wozu der Wirtschaftskammer dann eine gesetzliche Klagebefugnis eingeräumt wurde.

Dagegen beschränkte der österreichische Gesetzgeber die Inhalte der neuen Verbandsklagen nicht auf den Anhang I der VK-RL, sondern lässt Klagen gegen jedes rechtswidrige Verhalten eines Unternehmers zu.<sup>17</sup>

#### 4.1.4. Zuständigkeit

Für Verbandsklagen auf Unterlassung und auf Abhilfe wurde eine individuelle Zwangszuständigkeit<sup>18</sup> für die sachliche und örtliche Zuständigkeit des Handelsgerichtes in Wien geschaffen. Damit werden diese Verfahren an jenem Gericht konzentriert, das bereits die meiste Erfahrung mit Verbands- und Sammelklagen erworben hat.

#### 4.1.5. Drittfinanzierung

Sammelklagen bei Massenschäden haben i. d. R. hohe Streitwerte. Daher besteht für die klagende QE auch ein hohes Kostenrisiko, das viele QEs nicht aus Eigenem tragen können. Unter anderem auch deshalb haben sich in Europa seit dem Jahr 2000 Prozessfinanzierer etabliert, die das Kostenrisiko von Sammelklagen abdecken, dafür aber eine bestimmte Quote vom Erfolg bekommen.

Diese Prozessfinanzierer sind der Unternehmenseite ein besonderer Dorn im Auge, ermöglichen sie doch häufig erst die unangenehmen Sammelklagen von der Verbraucherseite.

Als diese Praxis in Deutschland insbesondere beim Diesel-Skandal zu einer Masse an Verfahren führte, nahm der Widerstand der Unternehmer-Lobby gegen die Prozessfinanzierung weiter zu. Im Europäischen Parlament fand ein Ent-

---

<sup>16</sup> § 2 QEG.

<sup>17</sup> § 5 Abs. 1 QEG.

<sup>18</sup> K. Huber, Abhilfeklagen: Anwendungsbereich und Zulässigkeit, VbR 167.

schließungsantrag an die EU-Kommission für eine Richtlinie zur Regulierung der Prozessfinanzierung eine Mehrheit und es wurde auch gleich ein Entwurf dafür mitgeliefert.<sup>19</sup> Würde dieser Entwurf Realität, dann gäbe es im Bereich des Verbraucherschutzes keine Prozessfinanzierung mehr.

Doch Österreich hat die Drittfinanzierung von Prozesskosten ausdrücklich für zulässig erklärt.<sup>20</sup> Der Drittfinanzierer darf aber weder ein Wettbewerber des beklagten Unternehmers noch von diesem wirtschaftlich oder rechtlich abhängig sein.

Entscheidungen der QE im Zusammenhang mit einer Abhilfeklage einschließlich Entscheidungen über Vergleiche dürfen durch den Drittfinanzierer nicht ungebührlich zum Nachteil der Kollektivinteressen der betroffenen Verbraucher beeinflusst werden.

Die QE hat Interessenkonflikte zu vermeiden und darauf zu achten, dass der Schutz der betroffenen Verbraucher immer im Mittelpunkt der Entscheidungen steht.

Der Prozessfinanzierungsvertrag ist vorzulegen. Allerdings nicht im Gerichtsverfahren über die Verbandsklagen. Da reicht es aus, auf die Prozessfinanzierung hinzuweisen und den Finanzierer namentlich zu nennen.

Das Gericht kann aber, wenn der Beklagte die Anerkennungsvoraussetzungen der QE in Frage stellt, den Bundeskartellanwalt mit der Prüfung befassen. Gegenüber dem Bundeskartellanwalt muss die QE den Prozessfinanzierungsvertrag dann vorlegen.

So sollte gesichert sein, dass dieser dem Beklagten nicht bekannt wird. Der könnte – bei Kenntnis – daraus Rückschlüsse auf die Strategie des Klägers gewinnen. Das soll vermieden werden.

#### 4.1.6. Verbandsklagen

##### 4.1.6.1. Unterlassungsklage

In Österreich gab es seit 1979 Verbandsklagen auf Unterlassung unfairer Klauseln, irreführender Werbung und in der Folge auch gegen Verstöße gegen EU-Verbraucherrecht. Diese Möglichkeit besteht weiter, aber nur für den beschränkten Kreis der gesetzlich ermächtigten Kläger.<sup>21</sup>

Die neue Verbandsklage auf Unterlassung ist nun auch einem weiteren Kreis der QEs zugänglich und hat eine starke Wirkung: Die Verjährungsfrist für An-

---

<sup>19</sup> DRAFT REPORT with recommendations to the Commission on responsible private funding of litigation (2020/2130(INL)) Committee on Legal Affairs, Rapporteur: Axel Voss (Initiative – Rule 47 of the Rules of Procedure).

<sup>20</sup> § 6 Abs. 1 QEG.

<sup>21</sup> In der Realität werden nur von Arbeiterkammer und VKI solche Klagen geführt.

sprüche von Verbrauchern, die sich aus der Unterlassungsklage ergeben, ist für alle Betroffenen ab dem Klagetag gehemmt. Nach Abschluss des Verfahrens haben die Verbraucher sechs Monate Zeit, individuell auf Leistung zu klagen oder an einer Abhilfeklage teilzunehmen.<sup>22</sup>

#### 4.1.6.2. Abhilfeklage

Die Klage hat ein bestimmtes Begehren auf Abhilfe von zumindest 50 Verbrauchern auf Grund von im Wesentlichen gleichartigen Sachverhalten gegen denselben Unternehmer zu enthalten, das von der QE geltend gemacht wird, und die Tatsachen, auf welche sich die Ansprüche in Haupt- und Nebensachen gründen, sind im Einzelnen kurz und vollständig anzugeben.<sup>23</sup>

Zusammen mit der Klage kann auch eine Zwischenfeststellung auf das Bestehen eines Rechtes oder Rechtsverhältnisses, von dessen Bestehen oder Nichtbestehen die Entscheidung des Rechtsstreits ganz oder zum Teil abhängt, und das alle vom geltend gemachten Anspruch betroffenen Verbraucher in derselben Weise betrifft, beantragt werden. Das wird auch dem Beklagten in der Klagebeantwortung eingeräumt.

Der Gesetzgeber geht bei Abhilfeklagen von drei Phasen des Gerichtsverfahrens aus:

- *Phase 1:* Prüfung der Prozessvoraussetzungen und allenfalls Weiterleitung von Bedenken gegen die Anerkennung der QE an den Bundeskartellanwalt zur Prüfung, wobei das Gerichtsverfahren nicht unterbrochen werden soll, sondern weiter zu verhandeln ist, aber Endurteile nicht vor Abschluss der Prüfung ergehen dürfen. Diese Phase endet entweder mit Zurückweisung der Klage oder aber mit der Zulassung der Klage, die in der Ediktsdatei veröffentlicht werden muss. Nun haben weitere Betroffene die Möglichkeit, dem Verfahren binnen drei Monaten beizutreten. Dieser Beitritt richtet sich an die QE und diese muss – innerhalb der kurzen Frist – den Beitritt auch mit Schriftsatz dem Gericht und dem Beklagten bekanntgeben. Der Beitritt kann nicht wieder zurückgezogen werden.<sup>24</sup> Der wirksame Beitritt hemmt die Verjährung des Anspruches rückwirkend ab Einbringung der Abhilfeklage.<sup>25</sup>
- *Phase 2:* In dieser Phase wird über die Zwischenanträge auf Feststellung verhandelt und entschieden. Gegen ein Zwischenfeststellungsurteil ist i. d. R. der Rechtszug bis zum Obersten Gerichtshof (OGH) möglich. Dabei ist strittig, ob nur – abstrakt<sup>26</sup> – über ein Recht oder einen Rechtsanspruch entschieden wird

<sup>22</sup> § 619 Abs. 4 ZPO;

<sup>23</sup> § 624 Abs. 1 ZPO;

<sup>24</sup> § 628 QEG.

<sup>25</sup> § 635 QEG.

<sup>26</sup> Das war die Intention der ÖVP in den Verhandlungen mit dem Koalitionspartner die Grünen.

oder ob dazu nicht auch die Feststellung der das Recht oder den Rechtsanspruch begründenden Tatsachen nötig ist.<sup>27</sup> Folgte man der erstgenannten Meinung, dann müsste das Urteil streng genommen im Konjunktiv lauten (»Wären die Tatsachen xy gegeben, dann hätten die Betroffenen Anspruch auf Schadenersatz«). Dann müsste erst in der dritten Phase über das Vorliegen gemeinsamer Tatsachen und dann über einzelne Ansprüche verhandelt und entschieden werden. Damit wäre der Sinn und Zweck des Zwischenantrages auf Feststellung ad absurdum geführt. Geht man dagegen davon aus, dass natürlich die den Rechten und Rechtsverhältnissen zugrundeliegenden gemeinsamen Tatsachen Teil des Zwischenfeststellungsurteils sind, dann ist das Zwischenfeststellungsurteil ein deutliches Signal an die Prozessparteien, wie die Chancen stehen. Das kann und soll Vergleichsverhandlungen befördern.

- *Phase 3:* In dieser Phase werden die individuellen Ansprüche der Beigetretenen abgehandelt und schließlich ein Endurteil gefällt. Dabei hat der Gesetzgeber verabsäumt, die Möglichkeit der Pauschalierung nach Gruppen von Anspruchsberechtigten vorzunehmen. Das Gericht muss daher jeden Anspruch individuell prüfen und entscheiden. Die QE kann jedoch den Antrag stellen, dass der Beklagte seine Leistung nicht an die einzelnen Beigetretenen, sondern an die QE zu erbringen hat.

Ein Vergleich der Parteien bedarf der Genehmigung des Gerichtes.<sup>28</sup> Das Gericht darf einen Vergleich nur dann bestätigen, wenn der Vergleich nicht im Widerspruch zu zwingenden Bestimmungen des nationalen Rechts steht und keine Bedingungen enthält, die nicht vollstreckbar sind.<sup>29</sup>

In der ersten Phase des Verfahrens muss die QE den Zwischenantrag selbst bewerten und die gleichzeitig geltend gemachten Ansprüche der ersten Betroffenen werden dazu gezählt.<sup>30</sup> Damit kann während der Phase zwei zu einem moderaten Streitwert (und damit überschaubaren Kosten) prozessiert werden.

In der Phase drei sind jedoch alle Ansprüche der nunmehr beigetretenen Betroffenen zusammenzuzählen; das ergibt einen hohen Streitwert. Doch de facto hat der Gesetzgeber in dieser Phase für Gerichtsgebühren und Anwaltskosten den Streitwert bei 2 Millionen Euro gedeckelt.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Für eine weitere Auslegung der Feststellungsfähigkeit aufgrund von teleologischen und systematischen Gründen sind *Scholz-Berger*, *ecolex* 2024, 587; *Oberhammer*, *ZAK* 2024, 91; *Kodek*, *Zak* 2024, 328 (330); *K. Huber*, in *Handbuch Sammelklagen*, Rz 2.145.

<sup>28</sup> § 631 Abs. 1 QEG.

<sup>29</sup> § 613 Abs. 2 QEG.

<sup>30</sup> § 15a Gerichtsgebührengesetz (GGG).

<sup>31</sup> § 7a Rechtsanwaltsaristgesetz (RATG).



#### 4.1.7. Resümee

Die Umsetzung der VK-RL in Österreich bringt folgende Neuerungen:

- Erweiterung der zu Verbandsklagen berechtigten Verbände (QEs).
- Zentrale Zuständigkeit des Handelsgerichtes Wien.
- Die Verjährungshemmung einer Unterlassungsklage für alle betroffenen Verbraucher.
- Die Abhilfeklage samt Zwischenantrag auf Feststellung, wobei hier der Umfang der Feststellungen strittig ist und u.U. erst durch die Judikatur klargestellt werden muss.
- Eine deutliche Kostenreduktion bei der Abhilfeklage.

Ob sich insbesondere die Abhilfeklage bewähren wird oder weiter die Sammelklage österreichischer Prägung zum Einsatz kommt, hängt u. a. davon ab, wie die Rechtsprechung den Umfang des Feststellungsbegehrens beurteilen wird.

#### 4.2. Deutschland

##### 4.2.1. Umsetzung

Auch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2020/1828 über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/22/EG sowie zur Änderung des Kapitalanlegermusterverfahrensgesetzes (Verbandsklagenrichtlinienumsetzungsgesetz (VRUG))<sup>32</sup> ist verspätet am 12.10.2023 in Kraft getreten. Damit wurden auch die Musterfeststellungsklage und die Gewinnabschöpfung nach § 10 UWG reformiert. Auch das Kapitalanlegermusterverfahrensgesetz (KapMuG) wurde – allerdings später – im Juli 2024 reformiert.

##### 4.2.2. Klageberechtigungen

Die Klagebefugnis der Verbraucherverbände und das Verfahren ihrer Anerkennung für innerstaatliche Verbandsklagen wurden nicht verändert. Für grenzüberschreitende Verbandsklagen dagegen wurden die Anforderungen des Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie in § 4d Unterlassungsklagengesetz (UKlaG) umgesetzt.

Qualifizierte Verbraucherverbände (QE) dürfen nicht mehr als 5 % ihrer jährlichen Mittel durch Zuwendungen von Unternehmen beziehen.<sup>33</sup> Bestehen ernst-

---

<sup>32</sup> BGBl. 2023 I, Nr. 272.

<sup>33</sup> Damit soll die Deutsche Umwelthilfe (DUH), aufgefallen u. a. durch erfolgreiche Klagen gegen Bescheide des Kraftfahrtbundesamtes (KBA), soll offenbar durch diese Regelung von Verbandsklagen ausgeschlossen werden.

hafte Zweifel an der Erfüllung dieser Voraussetzung, dann kann das Gericht die QE auffordern, ihre finanziellen Mittel offenzulegen.<sup>34</sup>

Dabei wird in § 2 Abs. 3 Verbraucherrechtsetzungsgesetz (VDuG) unwiderleglich vermutet, dass Verbraucherzentralen und andere Verbraucherverbände, die überwiegend mit öffentlichen Mitteln gefördert werden, die Voraussetzung erfüllen.<sup>35</sup>

Eine ad-hoc-Gründung einer QE aufgrund eines konkreten Massenschadens ist ausgeschlossen, da der § 4 UKlaG verlangt, dass der Verbraucherverband bereits mindestens ein Jahr gemäß der Satzung tätig sein muss, bevor er als QE anerkannt werden kann.

#### 4.2.3. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich des VDuG folgt dem der Musterfeststellungsklage nach den §§ 606 ff. ZPO a. F. und erfasst nach § 1 Abs. 1 VDuG bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, die Ansprüche und Rechtsverhältnisse einer Vielzahl von Verbrauchern gegen einen Unternehmer betreffen, ohne Rücksicht darauf, ob diese verbraucherrechtlicher Natur sind. Hintergrund ist, dass die Musterfeststellungsklage insbesondere die auf Deliktsrecht gestützten Ansprüche aus dem Volkswagen-Dieselskandal erfassen sollte. Hinter diesen »Besitzstand« wollte der Gesetzgeber mit der Verbandsklage nicht zurückfallen.<sup>36</sup>

Als »Verbraucher« gelten dabei nach § 1 Abs. 2 VDuG auch Kleinunternehmen, die weniger als 10 Personen beschäftigen und deren Jahresumsatz oder Jahresbilanz zwei Millionen Euro nicht übersteigt; auch dies ist letztlich Folge des Dieselskandals, der auch zahlreiche Kleinunternehmen betroffen hatte.<sup>37</sup>

#### 4.2.4. Zuständigkeiten

Für beide Arten von Verbandsklagen – Abhilfeklagen und Unterlassungsklagen – ist jeweils das örtlich zuständige Oberlandesgericht in erster Instanz sachlich zuständig. Rechtsmittelinstanz ist gleich der Bundesgerichtshof (BGH). Unterlassungsverfahren rund um unfaire Klauseln in AGB – i. d. R. reine Rechtsfragen – können nun beschleunigt werden, da sie nur noch über zwei Instanzen geführt werden.

---

<sup>34</sup> § 2 Abs. 2 VDuG.

<sup>35</sup> So etwa der Verbraucherzentralen-Bundesverband (vzbv) oder die regionalen Verbraucherzentralen.

<sup>36</sup> Rott, in *Klauser/Kolba/Huber* (Hg.), *Handbuch Sammelklagen*, 2025 facultas-Verlag, Rz. 2.196.

<sup>37</sup> Siehe Fn. 38.

#### 4.2.5. Drittfinanzierung

Deutschland hat im Zusammenhang mit dem Diesel-Skandal eine Welle von Individual- und Sammelklagen sowie Musterfeststellungsklagen erlebt. Diese Klagen waren bzw. sind i. d. R. entweder durch Rechtsschutzversicherungen gedeckt oder – in überwiegender Zahl – durch die Übernahme des Prozesskostenrisikos durch Prozesskostenfinanzierer ermöglicht worden. Daher steht die deutsche Wirtschaft – insbesondere die Automobilkonzerne – der Prozessfinanzierung skeptisch gegenüber.

Auf Druck der FDP wurde in der Endphase der Verhandlungen zum VDuG eine Regelung aufgenommen, nach der eine drittfinanzierte Klage unzulässig ist, wenn dem Dritten ein wirtschaftlicher Anteil an der vom beklagten Unternehmer zu erbringenden Leistung von mehr als 10 Prozent versprochen wird<sup>38</sup>. Da Beteiligungen von 25–30 Prozent branchenüblich sind, darf man davon ausgehen, dass eine Prozessfinanzierung durch Dritte damit verunmöglicht wird.<sup>39</sup>

Dabei hat sich der deutsche Gesetzgeber auch gegen grenzüberschreitende Verbandsklagen abgesichert: Die 10-Prozent-Hürde ist nicht eine Voraussetzung für die Anerkennung als QE, sondern eine Prozessvoraussetzung. Damit gilt diese Regel auch für Klagen von ausländischen QEs in Deutschland.

Damit wird die Durchsetzung von kollektiven Verbraucheransprüchen mehr oder weniger der Bundeszentralen Verbraucherzentrale (vzbv) und den regionalen Verbraucherzentralen überlassen. Diese sind fast ausschließlich staatlich finanziert. Offenbar verspricht sich die deutsche Bundesregierung, dadurch einen leitenden und vielleicht mäßigenden Einfluss auf die Klageführung nehmen zu können.

#### 4.2.6. Verbandsklagen

##### 4.2.6.1. Unterlassungsklagen

Die Unterlassungsklagen sind weiterhin – in leicht modifizierter Form – im Unterlassungsklagengesetz (UKaG) von 2021 geregelt.<sup>40</sup> Nunmehr sind jedoch für Unterlassungsklagen auch die jeweiligen Oberlandesgerichte zuständig. Es gibt nur eine Rechtsmittelinstanz: den Bundesgerichtshof (BGH).

Bislang war der Anwendungsbereich für Unterlassungsklagen alle »Verbraucherschutzgesetze«. Dabei sahen deutsche Gerichte manche der im Anhang I der VK-RL nun genannten Rechtsvorschriften nicht unbedingt als Verbraucher-

<sup>38</sup> § 4 Abs. 2 Nr. 3 VDuG.

<sup>39</sup> Rott in *Klauser/Kolba/Huber* (Hg.), Handbuch Sammelklagen, facultas Verlag 2025 Wien, Rz. 2.219.

<sup>40</sup> Rott in *Klauser/Kolba/Huber* (Hg.), Handbuch Sammelklagen, facultas Verlag 2025 Wien, Rz. 2.194.

schutzgesetze an. Das hat sich nun zu ändern. Andererseits enthält der Anhang I zur VK-RL nicht alle Vorschriften, die von der deutschen Rechtsprechung schon als »verbraucherschützend« eingestuft wurden.<sup>41</sup>

#### 4.2.6.2. Abhilfeklagen

Die Abhilfeklage wurde im Verbandsklagendurchsetzungsgesetz (VDuG) zusammen mit der Musterfeststellungsklage geregelt und erfasst nach § 1 Abs. 1 VDuG bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, die Ansprüche und Rechtsverhältnisse einer Vielzahl von Verbrauchern gegen einen Unternehmer betreffen, ohne Rücksicht darauf, ob diese »verbraucherrechtlicher Natur« sind. Als »Verbraucher« gelten gemäß § 1 Abs. 2 VDuG auch Kleinunternehmer, die weniger als 10 Personen beschäftigen und deren Jahresumsatz oder Jahresbilanz zwei Millionen Euro nicht übersteigt.

Die neue Abhilfeklage wird in vier Phasen abgearbeitet:

- *Phase 1* Diese beginnt mit der Antragstellung und endet mit einem sogenannten *Abhilfegrundurteil*.
- *Phase 2* Auf dessen Basis sollten – so die Idee des Gesetzgebers – die Parteien einen Vergleich aushandeln.
- *Phase 3* Kommt es zu keinem Vergleich, so erlässt das Gericht ein *Abhilfeendurteil*.
- *Phase 4* ist der Verteilung des zugesprochenen Betrages an die teilnehmenden Verbraucher gewidmet.

Die Abhilfeklage kann zwei unterschiedliche Ziele haben:

- Verurteilung des Unternehmers zur Leistung an die betroffenen Verbraucher, oder
- Zahlung eines kollektiven Gesamtbetrages an die klagende QE.

In der Klage muss die QE gemäß § 4 Abs. 1 VDuG nachvollziehbar darlegen, dass von der Abhilfeklage mindestens 50 Verbraucher betroffen sein können.

Gemäß § 46 Abs. 1 VDuG können Verbraucher bis zum Ablauf von drei Wochen nach Schluss der mündlichen Verhandlung sich zur Eintragung in das Verbandsklagenregister, das das Bundesamt für Justiz (BFJ) führt, anmelden. Das BFJ prüft diese Anmeldungen aber inhaltlich nicht; dazu kommt es erst in der Phase 4 des Verfahrens.

In der Phase 2 sollen die Streitteile – nach dem *Abhilfegrundurteil* – sich um einen Vergleich bemühen. Ein Vergleich muss vom Gericht bestätigt werden. Das

---

<sup>41</sup> Rott in Klauser/Kolba/Huber (Hg.), Handbuch Sammelklagen, facultas Verlag 2025 Wien, Rz. 2.196.

Gericht entscheidet dabei, ob der Vergleich eine »angemessene gütliche Beilegung des Rechtsstreites« herbeiführt.<sup>42</sup>

Verbraucher, die mit dem Vergleich nicht einverstanden sind, können hinaussortieren und ihre Ansprüche individuell weiterverfolgen.<sup>43</sup> Die Wirksamkeit eines Vergleiches hängt nicht davon ab, ob eine bestimmte Mindestzahl der teilnehmenden Verbraucher dem Vergleich zustimmt.

Im *Abhilfeendurteil* (Phase 3) wird das Umsetzungsverfahren (Phase 4) angeordnet und allenfalls der Unternehmer zur Zahlung des Gesamtbetrages an einen noch zu bestimmenden Sachwalter verurteilt.

Dieser Sachwalter ist die zentrale Figur im Umsetzungsverfahren in der Phase 4. Er muss die Anspruchsberechtigung der am Umsetzungsverfahren teilnehmenden Verbraucher nach Maßgabe des *Abhilfegrundurteils* prüfen. Der Sachwalter zahlt dann die berechtigten Ansprüche an die betroffenen Verbraucher aus.

Der Unternehmer muss die Kosten des Umsetzungsverfahrens tragen.

Das Abhilfeverfahren kann – wegen der an vielen Stellen eingebauten Rechtsmittel – sich zeitlich sehr in die Länge ziehen.

#### 4.2.7. Verjährung

Eine Unterlassungsklage hemmt gemäß § 204a Abs. 1 Nr. 1 und 2 BGB alle Individualansprüche gegen den Unternehmer aufgrund von Zuwiderhandlungen, gegen die sich der Unterlassungsanspruch in der Klage richtet.

Gegen eine ausufernde Wirkung von Unterlassungsklagen, die im Ausland geführt werden, schränkt der Gesetzgeber in § 204a Abs. 2 Nr. 1 und 2 BGB die Verjährungshemmung allerdings auf Verstöße gegen jene Richtlinien ein, die im Anhang zur VK-RL genannt sind. Bei außervertraglichem Schadenersatz wegen Delikts – wie etwa im Abgasskandal – wird daher eine Klage im Inland die Verjährungshemmung auslösen, eine Klage im Ausland dagegen nicht.

Daher ist zu beachten, wie weit die in der VK-RL vorgesehene Wirkung der Hemmung der Verjährung bei grenzüberschreitenden Massenschäden geht:

- Bringt eine QE aus Österreich, die laut Statut Verbraucher weltweit vertritt, gegen ein deutsches Unternehmen an dessen Sitz in Deutschland (= allgemeiner Gerichtsstand) eine Klage auf Unterlassung deliktischer Handlungen ein, dann gilt nach Art. 4 Abs. 1 der Rom II-Verordnung das materielle Recht des Staates, in dem der Schaden eingetreten ist. Daher wird die Verjährung von Ansprüchen auf Schadenersatz aufgrund dieser deliktischen Handlungen für

---

<sup>42</sup> § 9 Abs. 2 VDuG

<sup>43</sup> § 10 Abs. 1 VDuG

Verbraucher in Deutschland (§ 204a Abs. 1 BGB) ebenso wie für Verbraucher in Österreich (§ 619 Abs. 4 ZPO) gehemmt.

- Bringt dieselbe QE dagegen die Klage am Schadensort (= Wahlgerichtsstand) in Österreich beim Handelsgericht Wien ein, dann wird zwar die Verjährung von Ansprüchen österreichischer Betroffener gehemmt, die Verjährung deliktischer Ansprüche deutscher Betroffener dagegen nicht (§ 204a Abs. 2. BGB).
- Klagen QEs anderer EU-Mitgliedstaaten gegen ein Unternehmen mit Sitz in Deutschland, dann sollte die Hemmung der Verjährung nach den jeweiligen nationalen Umsetzungen der VK-RL zumindest für Ansprüche aus der Verletzung von Normen der Richtlinien, die im Anhang I zur VK-RL aufgezählt sind, wirksam werden; in Mitgliedstaaten, die – wie Österreich – die Verbandsklagen aufgrund der VK-RL für alle Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern zulassen, würde die Verjährung auch bei deliktischen Ansprüchen gehemmt werden.

Da Ansprüche, die beim BfJ angemeldet werden, von diesem nicht geprüft werden, wird die Frage der Verjährung von Ansprüchen erst dann gerichtlich geklärt, wenn der Anspruchsinhaber nach Ablauf der regulären Verjährungsfrist klagt und sich gegen den Einwand der Verjährung damit verteidigt, dass die Verjährungsfrist durch eine Unterlassungsklage gehemmt wurde.

Die Hemmung der Verjährung bei Abhilfeklagen ist in Deutschland genauso geregelt, wie bei den Unterlassungsklagen.

Die Hemmung der Verjährung endet sechs Monate nach der rechtskräftigen Entscheidung oder anderweitigen Beendigung des eingeleiteten Verfahrens.

Wenn jedoch die Verbandsklage nicht weiter betrieben wird (z. B. Ruhen des Verfahrens) oder sich der Verbraucher bei einer Abhilfeklage wieder abmeldet, dann beginnt die Frist von sechs Monaten mit der letzten Verfahrenshandlung bzw. dem Zurückziehen der Anmeldung.

#### 4.2.8. Resümee

Die Umsetzung der VK-RL in Deutschland bringt folgende Neuerungen:

- Verbandsklage auch für Kleinunternehmen.
- Zuständigkeit der Oberlandesgerichte; Verkürzung des Rechtszuges zum BGH.
- Die Verjährungshemmung einer Unterlassungsklage für alle betroffenen Verbraucher; mit der Einschränkung bei Verfahren vor ausländischen Gerichten oder Behörden.
- Die Abhilfeklage im 4-Phasen-Modell und insbesondere mit einem ausführlich geregelten Umsetzungsverfahren.

- Eine deutliche Kostenreduktion bei der Abhilfeklage um Millionenbeträge durch einen Höchststreitwert von 300.000 Euro.
- Verunmöglichung einer Drittfinanzierung durch die Klagevoraussetzung, dass ein Finanzierer nur maximal 10 Prozent Erfolgsquote verlangen darf. Daher muss der Finanzierer bekannt gegeben und dem Gericht (und damit auch dem Beklagten) der Prozessfinanzierungsvertrag auch offengelegt werden.
- Einschränkung der QEs de facto auf den staatlich finanzierten vzbv, sowie Verbraucherzentralen und einige wenige weitere Einrichtungen.<sup>44</sup>

### 4.3. Bewertung der VK-RL

#### 4.3.1. Europäische Sammelklage?

Die VK-RL ist eine sehr programmhafte Mindestharmonisierungsrichtlinie. Die Umsetzung ist daher in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU wohl sehr unterschiedlich geregelt worden. Damit wurde der »Flickenteppich« nationaler Regelungen erweitert, statt eingedämmt. Dazu kommt, dass als Voraussetzung für grenzüberschreitende Verbandsklagen immer vorweg die Fragen zu klären sind:

- In welchem Land wird die Klage eingebracht?
- Welches Recht kommt zur Anwendung?

Die VK-RL greift in die dafür zugrundeliegenden Rechtsnormen<sup>45</sup> nicht ein. Diese Rechtsnormen sind daher auf die neuen Verbandsklagen nicht zugeschnitten und daraus werden sich in der Praxis erhebliche Probleme ergeben.

Eine effiziente Rechtsdurchsetzung bei grenzüberschreitenden Massenschäden in vielen Ländern<sup>46</sup> wurde damit nicht geschaffen.

#### 4.3.2. Vergleich Österreich – Deutschland

- Deutschland ermöglicht Klagen auch im Interesse von Kleinunternehmern. In Österreich wurde diese Möglichkeit nicht geschaffen.
- In beiden Ländern sind die Streitigkeiten zwischen Verbrauchern und Unternehmern nicht auf jene Richtlinien beschränkt, die im Anhang I der VK-RL aufgezählt werden. Im Hinblick auf die Hemmung der Verjährung beschränkt Deutschland diese aber sehr wohl auf Verstöße gegen Richtlinien, die im An-

---

<sup>44</sup> Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) wird de facto schon dadurch aus dem Kreis von möglichen QEs ausgeschlossen, dass QEs nicht mehr als 5 Prozent ihrer Einnahmen aus Zuwendungen von Unternehmen bekommen dürfen.

<sup>45</sup> Brüssel I- und II-Verordnung, Rom I- und II-Verordnung.

<sup>46</sup> Multi-state-cases

hang I der VK-RL aufgezählt sind, wenn es sich um Klagen vor ausländischen Behörden oder Gerichten handelt.

- Die Hemmung der Verjährung ist in beiden Ländern beendet, wenn das Verfahren über die Unterlassungsklage rechtskräftig beendet ist; dann hat der Verbraucher noch sechs Monate Zeit, seine Ansprüche gerichtlich geltend zu machen.
- In Deutschland wird durch die Regelung der Klagevoraussetzung, dass ein Prozessfinanzierer nicht mehr als 10 Prozent Erfolgsquote vereinbaren darf, die Prozessfinanzierung für Klagen in Deutschland de facto verunmöglicht. In Österreich wird die Prozessfinanzierung dagegen ausdrücklich zugelassen; die möglichen Interessenskonflikte müssen aber klar geregelt sein.
- Die Unterlassungsklagen sind ähnlich geregelt; die Abhilfeklage ist in Deutschland durch das Umsetzungsverfahren deutlich klarer geregelt, als in Österreich. Zudem kann in Deutschland das Gericht die zuzusprechenden Ansprüche auch pauschalisieren. In Österreich muss das Gericht Anspruch für Anspruch individuell verhandeln. Das führt bei 1000 und mehr Ansprüchen zu einer deutlichen Verlängerung und Verteuerung der Abhilfeklagen.
- In Deutschland wurde der Instanzenzug verkürzt. Nach dem OLG ist der BGH am Zug. In Österreich ist der Instanzenzug weiterhin dreistufig.<sup>47</sup>
- In Österreich werden die Kosten der Verfahren etwas gedämpft; in Deutschland erheblich mehr, da der Höchststreitwert 300.000 Euro beträgt und überdies Anwälte in Deutschland nach der Phasenpauschalierung honoriert werden. In Österreich gilt dagegen bei Gerichtsgebühren und Anwaltshonoraren das »Taxameter-Prinzip«.<sup>48</sup>
- In Österreich entspricht das Zwischenfeststellungsurteil etwa dem deutschen Abhilfegrundlagenurteil. Dagegen muss das Gericht für das Endurteil alle Ansprüche individuell prüfen, während in Deutschland im Abhilfeendurteil die Verteilungsgrundsätze pauschal festgelegt werden.
- In Deutschland werden QEs entlastet, in Österreich dagegen belastet. In Deutschland findet die Anmeldung von beitretenen Verbrauchern beim Bundesamt für Justiz statt; in Österreich bei der QE, die dann diese Anmeldung innerhalb kurzer Frist bei Gericht mit Schriftsatz einbringen muss. Die QE in Österreich trifft hier also mehr Aufwand und auch ein erhebliches Haftungsrisiko. In Deutschland liegt die Verteilung des Erlöses bei einem Sachwalter, in Österreich ist das letztlich auch Aufgabe für die QE. Die QE bekommt für die Mehraufwendungen voraussichtlich auch keinen Kostenersatz zugesprochen.

<sup>47</sup> HG Wien – OLG Wien – OGH

<sup>48</sup> Leistungen wie Schriftsätze oder Verhandlungen werden nach Aufwand und nicht pauschaliert bezahlt. Ein Anreiz zu einer raschen Prozessführung ist das sicherlich nicht. Überdies kann man das Kostenrisiko nur schätzen, aber nicht konkret vorhersagen.



- In Deutschland können Teilnehmer an der Abhilfeklage im Fall eines Vergleiches die Teilnahme widerrufen. In Österreich ist ein Beitritt unwiderruflich.

In Deutschland – das bereits im Sommer 2023 die VK-RL umgesetzt hat – sind derzeit<sup>49</sup> zehn Abhilfeklagen – überwiegend vom vzbv – im Verbandsklagenregister des BfJ verzeichnet. In Österreich – bei einer Umsetzung der VK-RK im Sommer 2024 – hat der VSV bislang zwei Abhilfeklagen eingebracht. Allerdings hat der VSV auch 60 Unterlassungsklagen anhängig gemacht; insbesondere um die Hemmung der Verjährung von Ansprüchen zu bewirken. Die VK-RL hat sowohl in Deutschland als auch in Österreich Verbesserungen bewirkt. Grenzüberschreitende Klagen sind dadurch aber nicht sehr viel erleichtert worden. An die Effizienz der US-amerikanischen Sammelklage reicht das europäische System bei Weitem nicht heran. Wird jedoch ein Unrechtsgewinn nicht wirksam abgeschöpft, dann besteht die Gefahr, dass zum einen das beklagte Unternehmen nichts dazu lernt und zum anderen, dass Mitbewerber ebenfalls zum Rechtsbruch ermutigt werden.

Unternehmer mögen sich vor »amerikanischen Verhältnissen« fürchten. Verbraucher dagegen würden bei der Durchsetzung von Ansprüchen bei Massenschäden nach den Regeln der US-amerikanischen Sammelklage durchaus Vorteile haben. Auch die Gerichte könnten besser entlastet werden. Doch da selbst Verbraucherschützer im langen Prozess des Entstehens der VK-RL »amerikanische Verhältnisse« vermeiden wollten, können Unternehmer in Europa ohne Furcht weiter gegen Verbraucherrecht verstoßen. Die Folgen werden sich in Grenzen halten.

---

<sup>49</sup> Anfang Juli 2025.

# Fünf Thesen zur alternativen Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten

Von Felix Braun und Dr. Christof Berlin

Das Verbraucherstreitbeilegungsgesetz (VSBG) wird 2026 zehn Jahre alt. Es setzt die Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten 2013/11/EU (ADR<sup>1</sup>-Richtlinie) um. Die aktuellen Debatten um die Revision<sup>2</sup> der ADR-Richtlinie zeigen, dass die alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten noch vielfach unbekannt ist und zudem weiteres Potenzial bietet. Dieser Beitrag zeigt die Erfahrung der Autoren aus mehr als 15 Jahren Verbraucherschlichtung<sup>3</sup> auf und soll dazu anregen, die Chancen der alternativen Streitbeilegung künftig noch stärker zu fördern und zu nutzen.

## 1. Gericht und Verbraucherschlichtung ergänzen sich vortrefflich

Auch in einem Rechtsstaat lassen sich nicht alle Konflikte durch ein Gerichtsurteil lösen. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner vielzitierten Entscheidung von 2007 klar, dass es auch in einem Rechtsstaat gegenüber einer richterlichen Streitentscheidung grundsätzlich vorzugswürdig ist, eine zunächst streitige Problemlage durch eine einverständliche Lösung zu bewältigen.<sup>4</sup> Dies gilt insbesondere dort, wo eine Entlastung der staatlichen Justiz geboten ist.

---

<sup>1</sup> ADR ist die Abkürzung für Alternative Dispute Resolution und bezeichnet zum staatlichen Gerichtsverfahren alternative Streitbeilegungsmethoden wie auch Schlichtung und Mediation.

<sup>2</sup> Endgültiger Kompromisstext vom 17. Juli 2025, der im Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch von Europäischem Parlament und Rat förmlich angenommen werden musste: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11293-2025-INIT/en/pdf>

<sup>3</sup> Der hier verwendete Begriff »Verbraucherschlichtung« ist weit gefasst und bezeichnet die außergerichtliche Streitbeilegung in Konflikten von Verbraucher:innen mit Unternehmen unabhängig vom konkreten Verfahrenstypus. Somit geht der Begriff über das reine Schlichtungsverfahren mit einem Schlichtungsvorschlag i. S. d. § 19 VSBG am Ende des Verfahrens hinaus.

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 1351/01 – Beschluss vom 14.02.2007, Rz. 35.

Eine Erhebung des Instituts für Demoskopie Allensbach<sup>5</sup> zeigte, dass in der Bevölkerung das weiterhin hohe Vertrauen in die Justiz<sup>6</sup> mit einer mehrheitlich positiven Einstellung zur einvernehmlichen, außergerichtlichen Streitbeilegung<sup>7</sup> einhergeht. Dieses Bild illustriert, dass die Bevölkerung sowohl der gerichtlichen als auch der außergerichtlichen Streitbeilegung im Grundsatz positiv gegenübersteht. Insofern ist es gleichermaßen sinnvoll, außergerichtliche Alternativen anzubieten und den Rechtsweg zu gewährleisten. Formal tragen §§ 5 Abs. 2, 19 Abs. 3 S. 1 und 2 VSBG diesem Nebeneinander Rechnung. In der Praxis zeigt sich das komplementäre Verhältnis von Verbraucherschlichtung und Gerichtswesen auch an anderen Stellen:

- *Verbraucherschlichtung im »Schatten« der Gerichte:* Ein anderenfalls drohendes Gerichtsverfahren kann insbesondere Unternehmen dazu motivieren, sich für eine außergerichtliche Verbraucherschlichtung zu öffnen, die ganz überwiegend<sup>8</sup> freiwillig für beide Parteien ist. Die Verbraucherschlichtung steht insofern – in einem positiven Sinn – im »Schatten« der Gerichte.
- *Spürbare Entlastung der Gerichte:* Verbraucherschlichtungsstellen können aber auch Gerichte dadurch entlasten, dass sie insbesondere bei hohen Eingangszahlen von Einzelfällen in bestimmten Rechts- und Wirtschaftsbereichen eingeschaltet werden. Sie bieten zudem den Vorteil von Spezialisierung und damit einhergehender besonderer Sachkunde. Ein eindrückliches Beispiel liefern die Fluggastrechte, welche mittlerweile bundesweit mit über 130.000 Klagen den zweithäufigsten Streitgegenstand bilden und bei den zuständigen Amtsgerichten in Flughafen-Nähe sogar bis zu 90 Prozent der Klagen ausmachen.<sup>9</sup> Im Bereich der Fluggastrechte schlichten die beiden zuständigen Verbraucherschlichtungsstellen<sup>10</sup> schon heute jährlich zehntausende Streitigkeiten und tragen in diesem Bereich zur Entlastung der Gerichte bei.

<sup>5</sup> Roland Rechtsreport 2024, abrufbar unter: [https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland\\_rechtsreport\\_2024.pdf](https://www.roland-rechtsschutz.de/media/roland-rechtsschutz/pdf-rr/042-presse-pressemitteilungen/roland-rechtsreport/roland_rechtsreport_2024.pdf). Die Untersuchung stützt sich auf insgesamt 1.013 Interviews mit einem nach eigenen Angaben repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung ab 16 Jahre. Die Interviews wurden zwischen dem 1. und 14. Dezember 2023 mündlich persönlich (face-to-face) durchgeführt.

<sup>6</sup> Ebd., S. 11; insgesamt 67 % der Befragten gaben an, »sehr« bzw. »ziemlich viel« Vertrauen in die Justiz zu haben.

<sup>7</sup> Ebd., S. 21.

<sup>8</sup> Ausnahmen bestehen v. a. durch Teilnahmepflichten für Energie-Unternehmen durch § 111b EnWG (entsprechende EU-RL und deren deutsche Umsetzung ergänzen) sowie durch sektorielle Kostentragungspflichten wie etwa im Luftverkehr (§ 57a LuftVG).

<sup>9</sup> Deutscher Richterbund, »Fließbandklagen auf Rekordniveau«, s. <https://richterzeitung.de/fließbandklagen-auf-rekordniveau/>.

<sup>10</sup> Anerkannte Verbraucherschlichtungsstellen im Bereich Luftverkehr nach §§ 57 ff. LuftVG sind die privatrechtlich organisierte Schlichtungsstelle Reise & Verkehr mit 38.338 Schlichtungsanträgen von Flugreisenden in 2024 sowie die subsidiär zuständige Schlichtungsstelle Luftverkehr beim Bundesamt für Justiz mit 4.828 entsprechenden Schlichtungsanträgen in 2024.

- *Rechtsfortbildung durch Schlichtungsempfehlungen*: Während des Gesetzgebungsprozesses zum VSBG wurde die Befürchtung geäußert, dass den Gerichten durch die Verbraucherschlichtung die notwendigen Fälle zur Rechtsfortbildung entzogen werden könnten.<sup>11</sup> Die Erfahrung aus der Praxis zeigt jedoch, dass eher das Gegenteil der Fall ist – wenn Verbraucher:innen aufgrund (wenn auch vielleicht nur subjektiv empfundener) Zugangsbarrieren zur Justiz ihre Streitigkeiten mit einem Unternehmen auf sich beruhen lassen, dann verhindert dies die Rechtsfortbildung. Insofern kann die Verbraucherschlichtung als niedrigschwelliger Zugang zum Recht die richterliche Rechtsfortbildung fördern, indem eine Schlichtungsempfehlung die aktuelle Rechtslage mit einschlägigen Gerichtsurteilen gutachterlich zu einem Lösungsvorschlag aufbereitet. So bieten Schlichtungsempfehlungen auch bei höchstrichterlich ungeklärten Rechtsfragen juristisch fundierte Orientierung, wie die Parteien im Sinne eines »Prinzips der informierten Autonomie«<sup>12</sup> ihren Rechtsstreit beenden können. Bei einem Scheitern des Schlichtungsverfahrens werden diese Schlichtungsempfehlungen mitunter zur Begründung einer Klage verwendet und ebnen damit den Weg zu Gerichtsurteilen. Einen Beitrag zum rechtlichen Diskurs kann zudem durch die Veröffentlichung anonymisierter Schlichtungsempfehlungen auf der Website und durch Publikationen über Rechtsprobleme aus der Schlichtungspraxis in Fachzeitschriften<sup>13</sup> sowie Diskussionen auf Fachtagungen<sup>14</sup> darstellen.<sup>15</sup>
- *Digitale Konfliktlotsen*: Ein bemerkenswerter Schritt und Ausdruck der Verbindung von außergerichtlicher und gerichtlicher Rechtsdurchsetzung ist der

---

<sup>11</sup> Die steigende Anzahl von Schlichtungsanträgen führt auch nicht maßgeblich – wie teils befürchtet wurde –, zu dem Rückgang der Klageeingangszahlen bei den Zivilgerichten, siehe dazu ausführlicher: Abschlussbericht zum Forschungsvorhaben »Erforschung der Ursachen des Rückgangs der Eingangszahlen bei den Zivilgerichten« aus dem Jahr 2023, dort insb. S. 275, abrufbar unter: [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_Rueckgang\\_Eingangszahlen\\_Zivilgerichte.html?nn=17134](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_Rueckgang_Eingangszahlen_Zivilgerichte.html?nn=17134).

<sup>12</sup> Niewisch-Lennartz, ADR-RL und Verbraucherstreitbeilegungsgesetz – alternative Therapie ohne Diagnose?, ZKM 5/2015, 136, 139.

<sup>13</sup> Beispielsweise veröffentlicht die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr regelmäßig Schlichtungsempfehlungen in den Fachzeitschriften »Signal« und »Der Fahrgast«. Dortige Veröffentlichungen zu konkreten Rechtsfragen betreffen beispielsweise die Pandemie (s. Billerbeck, »Neue Rechtsfragen im Kontext von Fahrgastrechten in der Corona-Pandemie«, VuR 3/2022, S. 96–103) oder multimodale Reisen. Ähnliche Erfahrungen machte auch die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr, beispielsweise bei der Schlichtung von mehreren hundert Fällen zu massenhaften Krankmeldungen von Flugzeug-Crews im Zusammenhang mit einer Umstrukturierung, lange bevor diese Konstellationen durch den EuGH entschieden wurden.

<sup>14</sup> Siehe beispielsweise Berlin, Express Rail & Co. – Passagierrechte bei multimodalen Reisen, Dokumentation Deutscher Verkehrsgerichtstag 2024, 259–269, Luchterhand Verlag 2024.

<sup>15</sup> Ausführlich zum Beitrag der Verbraucherschlichtung für die Rechtsfortbildung s. Isermann/Berlin, VuR 2022, S. 292, 298.

digitale Vorab-Check zu Fluggastrechten<sup>16</sup> auf dem Portal »Onlinedienste der Justiz«, einem Pilotprojekt des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz. Hier wird anhand eines Selbsthilfetools nicht nur eine Prognose darüber angegeben, ob ein Anspruch besteht, sondern es werden ggf. auch verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt, von der anwaltlichen Unterstützung über Verbraucherschlichtungsstellen bis hin zur Klage bei Gericht, evtl. auch im Rahmen einer *small claims procedure*<sup>17</sup>. Auch die »Münchener Thesen zum Zivilprozess der Zukunft« plädieren für ein digitales Angebot für den Zugang zur Konfliktlösung in Form eines bundeseinheitlichen Justizportals, das um die Module Mediation, Schlichtung und Güterichterverfahren erweitert werden sollte.<sup>18</sup>

- *Gesetzlich normierte Komplementarität*: Das Gericht kann den Parteien eine Mediation oder ein anderes Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung vorschlagen, § 278a ZPO. Ein weiteres Beispiel für die gesetzlich normierte Komplementarität von gerichtlichen und außergerichtlichen Verfahren liegt im Bereich von Massenverfahren, wo gerichtlicher kollektiver Rechtsschutz zur Klärung von Grundsatzfragen ein besonders effizientes Mittel zur Rechtsklarheit in einer Vielzahl von Verfahren darstellt.<sup>19</sup> Auch hier ist eine Verknüpfung zur außergerichtlichen Streitbeilegung vor Verbraucherschlichtungsstellen gesetzlich angelegt: Deren Zuständigkeit ist nach § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, S. 2 VSGB eröffnet für Streitigkeiten, zu welchen in einem rechtskräftigen Urteil über eine Musterfeststellungsklage nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Verbraucherrechterdurchsetzungsgesetzes (VDuG) oder in einem Vergleich nach § 9 VDuG bindende Feststellungen getroffen werden und zu denen die Streit-

<sup>16</sup> <https://service.justiz.de/fluggastrechte>.

<sup>17</sup> Verordnung (EU) 2015/2421 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2015 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 861/2007 zur Einführung eines europäischen Verfahrens für geringfügige Forderungen und der Verordnung (EG) Nr. 1896/2006 zur Einführung eines Europäischen Mahnverfahrens, ABl. L 341, S. 1–13

<sup>18</sup> <https://oberlandesgericht-celle.niedersachsen.de/download/207274>, S. 6, These A.3, Otte, ZKM 2024, 152 ff. (insb. 154) und deren Plädoyer für eine Verbindung von ADR und Gerichtswesen durch Digitalisierung unter Bezugnahme auf die Münchner Thesen, das umso wichtiger erscheint, als die Reformkommission »Zivilprozess der Zukunft« in dem Ende Januar 2025 vorgelegten Abschlussbericht diesbezüglich sehr verhalten ist (Bericht unter [https://hdr4.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav\\_Themen/250131\\_Abschlussbericht\\_Zivilprozess\\_Zukunft.html?nn=110490](https://hdr4.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Nav_Themen/250131_Abschlussbericht_Zivilprozess_Zukunft.html?nn=110490)).

<sup>19</sup> Wie hingegen ein erfolgreiches gebündeltes Mediationsverfahren in Verbrauchersachen aussehen kann, illustriert der Jahresbericht 2025 des luxemburgischen Service national du Médiateur de la consommation, Vorwort und S. 20: Hier fand eine Gruppenmediation mit ca. 100 Personen zu einem baurechtlichen Streit statt, die den Neubau einer Wohnanlage mit sieben Häusern betraf. Es wurden Techniken wie World Café, Dynamic Facilitation und Reverse Engineering angewandt, verbunden mit einem Graphic Recording. Nach der ADR-Richtlinienreform werden künftig gebündelte ADR-Verfahren explizit möglich gemacht werden.

gegenständlichen Ansprüche oder Rechtsverhältnisse nach § 46 VDuG zum Verbandsklageregister angemeldet waren.

## 2. Unternehmen überwinden Vorbehalte durch Teilnahme

Auch im Reformprozess der ADR-Richtlinie wird weiterhin betont, dass eine der größten Herausforderungen die unzureichende Beteiligung von Unternehmen an der für sie zumeist freiwilligen und kostenpflichtigen Verbraucherschlichtung ist.<sup>20</sup> Auch wenn außergerichtliche Streitbeilegung gesamtgesellschaftlich als attraktiv wahrgenommen wird, stehen bei vielen Unternehmen Vorbehalte aufgrund von unzutreffenden Vorstellungen über die Schlichtung entgegen.

Die Unkenntnis über Verbraucherschlichtung führt leider häufig dazu, dass Unternehmen die Teilnahme schlichtweg verweigern, in Deutschland und Europa. Dies ist angesichts der überwiegenden Freiwilligkeit von Schlichtung rechtlich möglich und zugleich höchst unbefriedigend, wenn die Ablehnung der Schlichtung aus fehlender Kenntnis erfolgt. So erscheint es für viele Unternehmen offenbar vordergründig attraktiver oder jedenfalls einfacher, sich gar nicht erst mit Verbraucherschlichtung auseinanderzusetzen. Die auch für Unternehmen bestehenden Vorteile der Schlichtung<sup>21</sup> – wie beispielsweise die Wiedergewinnung von Kundenzufriedenheit oder die Ersparnis von Zeit, Kosten und Ärger – werden dann nicht genutzt. Es entsteht ein »Teufelskreis« aus fehlender Teilnahme, fehlender Erfahrung und fehlender Akzeptanz (s. Abb. 1).

---

<sup>20</sup> Legislativvorschlag der EU-Kommission zur Änderung der ADR-Richtlinie vom 17.10.2023 COM(2023) 649 final 2023/0376 (COD), S. 8, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023PC0649>. »Die Zugänglichkeit von alternativen Streitbeilegungsverfahren hängt davon ab, wie hoch die damit verbundenen Kosten sind, ob Hilfestellung geboten wird, ob die Verfahren nutzerfreundlich sind, ob die Betroffenen über die Möglichkeit informiert sind usw. Viele Hindernisse stehen der Inanspruchnahme solcher Verfahren entgegen, vor allem in grenzübergreifenden Streitfällen (anwendbares Recht, Sprache, Kosten, komplizierte Verfahren).«, für Deutschland: Creutzfeldt/Steffek, Abschlussbericht zur Funktionsweise der Allgemeinen Verbraucherschlichtungsstelle und der Universalschlichtungsstelle des Bundes in Kehl, BT-Drs. 19/27025, S. 11: »Aus den Unternehmerstellungnahmen geht hervor, dass die Kombination aus Freiwilligkeit und Gebührenpflicht eine relevante Rolle für die geringe Beteiligung spielt. Eine Mehrzahl der Unternehmer hält die Gebühren des Verfahrens für nicht angemessen. Insbesondere die alleinige Kostenpflicht auf Seite der Unternehmer stößt bei diesen häufig auf Kritik.«

<sup>21</sup> Zu den Vorteilen für Unternehmen s. Isermann/Berlin: Gemeinsam Lösungen finden – vom Mehrwert der Verbraucherschlichtung, VuR 2022, 292.

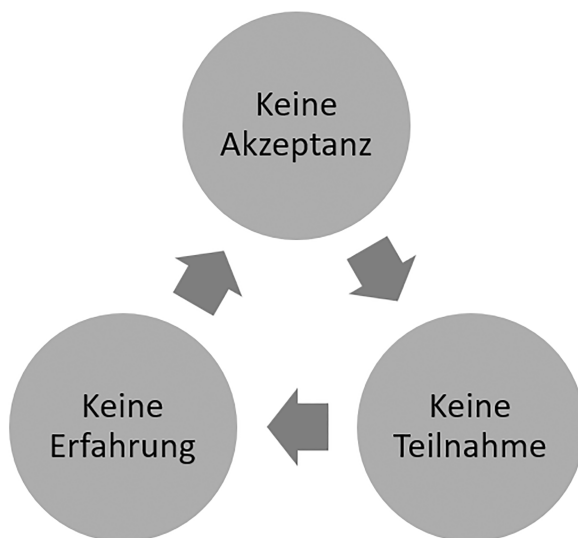


Abbildung 1: »Teufelskreis« bei fehlender Teilnahme

Die Universalschlichtungsstelle des Bundes tritt in ihrer Funktion als Aufgangsschlichtungsstelle häufig mit Unternehmen verschiedener Branchen in Kontakt, die zuvor noch nie mit dem Thema konfrontiert waren. Oft offenbart sich in diesem Kontext die Fehlvorstellung, dass es bei Schlichtung nur um einen 50/50-Kompromiss gehe. Unternehmen meinen, so einen Kompromiss oder sonstige Kulanzlösungen einfach selbst anbieten zu können, was auch stimmt; allerdings ist es ein Fehlschluss, dass sie deswegen keine Schlichtung benötigen würden. Es wird dabei übrigens vergessen, dass das VSBG selbst einen direkten Einigungsversuch zwischen den Parteien vorsieht; andernfalls ist ein Verfahren von der Schlichtungsstelle sogar abzulehnen, § 14 Abs. 1 Nr. 2 VSBG. Vor allem werden aber nicht die Vorteile der Verbraucherschlichtung gesehen, die weit über einen pauschalen Kompromiss hinausgehen, wie eine unabhängige rechtliche Überprüfung des Streitfalls oder die Stärkung von Kundenzufriedenheit, Transparenz und Qualitätsorientierung. Diese Vorteile sind vielen Unternehmen nicht bewusst und müssen erst erklärt werden.

Die Erkenntnisse der Autoren zeigen, dass sich die Vorbehalte von Unternehmen gegenüber der Schlichtung häufig durch eine (probeweise) Teilnahme und entsprechende praktische Erfahrungen überwinden lassen. Dadurch gewinnen Unternehmen das Vertrauen in die Schlichtung und öffnen sich dann für eine (dauerhafte) Teilnahme. Ein besonders plastisches Beispiel für die Überwindung des o. g. »Teufelskreises« (Abb. 1) zeigt die Erfahrung der Schlichtungsstelle Reise & Verkehr im

Bereich der Luftfahrt. Von Anfang an richtete sich das Angebot der Schlichtungsstelle an alle Verkehrsträger und es gingen bereits in den Anfangsjahren jährlich mehrere tausend Schlichtungsanträge von Flugreisenden ein. Die Durchführung entsprechender Schlichtungsverfahren scheiterte jedoch an der anhaltend fehlenden Bereitschaft der betreffenden Fluggesellschaften zur Teilnahme am Schlichtungsverfahren. Dies änderte sich erst 2013 mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Schlichtung im Luftverkehr,<sup>22</sup> welches durch die neu gefassten §§ 57 ff. LuftVG alle in Deutschland operierenden Fluggesellschaften dazu verpflichtete, für ihre Fluggäste im Streitfall ein Schlichtungsverfahren zu bezahlen. Diese Zahlungsverpflichtung führte dazu, dass sich zahlreiche Fluggesellschaften aktiv mit dem Thema Schlichtung auseinandersetzten und fortan aktiv am Schlichtungsverfahren teilnahmen. In den Folgejahren sammelten die Fluggesellschaften viele positive Erfahrungen mit der Schlichtung, was heute zu einer hohen Akzeptanz führt – und einer Bereitschaft zur Schlichtung selbst in Fallkonstellationen, die über die Verpflichtung nach dem Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr hinausgehen. Dieses Beispiel zeigt, dass Anreize zur Teilnahme bzw. zur Erprobung der Verbraucherschlichtung positive Schlichtungserfahrungen ermöglichen und dadurch die Akzeptanz der Verbraucherschlichtung auch bei Unternehmen stärken – Abb. 2 illustriert diese Überwindung des zuvor beschriebenen Teufelskreises.

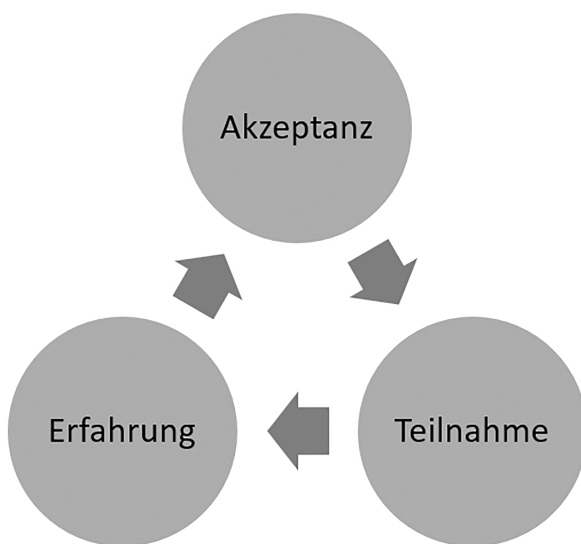


Abbildung 2: Überwindung des Teufelskreises

<sup>22</sup> Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr vom 11.06.2013 – BGBl. I 2013, Nr. 29 vom 20.06.2013, S. 1545.



Auch die Universalschlichtungsstelle machte ähnliche Erfahrungen: Dort zeigten sich viele Unternehmen aus dem Energiebereich von Anfang an vergleichsweise aufgeschlossen. Offenbar hatten sie seit Jahren gute Erfahrungen mit der Schlichtungsstelle Energie gemacht, die nicht für Wasser und Fernwärme zuständig ist, aber bei der nach § 111b Abs. 1 S. 2 EnWG in den Bereichen Strom und Gas eine Teilnahmepflicht besteht. Zahlreiche Energieunternehmen, die auch diese Produkte in ihrem Portfolio haben, erklärten sich freiwillig bereit, diesbezüglich auch bei Verfahren vor der Universalschlichtungsstelle teilzunehmen, um für sämtliche angebotenen Produkte Schlichtung anzubieten.

Das Durchbrechen des o. g. Teufelskreises wird auch im Lichte der Reform der ADR-Richtlinie notwendig bleiben, insoweit an den zwei Grundparametern der Richtlinie festgehalten wird: Schlichtung ist grundsätzlich freiwillig – es sei denn, dass Mitgliedstaaten bei der Umsetzung in das eigene Recht darüber hinausgehend verpflichtende Teilnahme vorsehen<sup>23</sup> – und soll Verbraucher:innen für mehr oder weniger jede Art von Streitigkeit ohne nennenswerte Kosten zur Verfügung stehen.

Da wie bereits weiter oben ausgeführt im Reformprozess zugleich das Problem der in vielen Branchen nicht zufriedenstellenden Teilnahme gesehen wird, sind die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, Anreize für eine Unternehmensbeteiligung zu schaffen. Diese können finanzieller Art sein, wie z. B. Gebührenermäßigungen oder gar kostenlose Teilnahme für Unternehmen, Kostenerstattungen für eine bestimmte Anzahl von Fällen pro Unternehmen oder die Kofinanzierung der Einrichtung sektorspezifischer Schlichtungsstellen. Auch Anreize nichtfinanzieller Natur, wie z. B. Öffentlichkeitskampagnen oder Zertifizierungen für teilnehmende Unternehmen, werden angeregt.<sup>24</sup>

Interessant ist weiterhin ein Blick über die eigene Landesgrenze in Hinblick auf Kosten und Unternehmensbeteiligung. Dabei muss freilich mit Augenmaß betrachtet werden, was übertragbar sein könnte und was nicht, denn eine Rolle können dabei auch verschiedene Rechtsinstrumente und -traditionen spielen.

So zeigt ein Blick ins Ausland Ansätze für regulatorische Kostenregelungen für die Schlichtung hinsichtlich von Unternehmen, die gegen Recht verstoßen oder nachweislich Kundenservice vernachlässigen, um mithilfe dieses Geldes z. B. die o. g. Anreize für außergerichtliche Streitbeilegung zu finanzieren.

– Ein Beispiel hierfür findet sich in *Katalonien*. Wenn die katalanische *Agència Catalana del Consum* mindestens 50 Beschwerden gegen denselben Anbieter von Basisdienstleistungen<sup>25</sup> erhält, muss eine Überprüfung durchgeführt wer-

<sup>23</sup> Endgültiger Kompromisstext vom 17. Juli 2025, Erwägungsgrund 13, s. Fußnote 1.

<sup>24</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2025/06/26/consumer-protection-council-and-parliament-reach-a-deal-to-modernise-alternative-dispute-resolution-rules/>

<sup>25</sup> Definiert in Artikel 251–2 c) des Codi de Consum de Catalunya: Dienstleistungen, die für das

den und das Unternehmen muss aktuell 58,75 Euro pro nicht ordnungsgemäß bearbeiteter Beschwerde zahlen.<sup>26</sup> Die so eingenommenen Gelder fließen direkt an die *Agència Catalana del Consum* und refinanzieren unter anderem auch die dort angesiedelte Schlichtungsstelle.

- Im *Vereinigten Königreich* wird vom *Civil Justice Council* vorgeschlagen, einen Fonds für den Zugang zur Justiz einzurichten und gesetzlich zu regeln, der sich aus der Zahlung eines kleinen Prozentsatzes der Gewinne aus Prozessfinanzierungen und sog. *Conditional Fee Agreements* und sog. *Damages Based Agreements* speist. Alle an den Fonds für den Zugang zur Justiz gezahlten Gelder sollten für die Finanzierung frühzeitiger Rechtsberatung und insbesondere auch außergerichtlicher Streitbeilegung, nicht zuletzt bei geringen Streitwerten, verwendet werden.<sup>27</sup> Auf jahrelange Erfahrungen mit einem Fonds-Modell (allerdings nicht für außergerichtliche Streitbeilegung) kann in Québec der *Fonds d'aide aux actions collectives* zurückblicken<sup>28</sup>; dort speist sich der Fonds aus Prozentsätzen kollektiver Verfahren.
- Interessant ist auch ein aktueller Vorstoß aus den *Niederlanden*.<sup>29</sup> Er weist darauf hin, dass bei Kostenermäßigungen oder gar kostenlosen Verfahren – auch wenn dies wichtige Anreize sind – stets auch beachtet werden muss, dass dies nicht die bereits funktionierenden branchenspezifischen Schlichtungsstellen zu sehr unter Druck setzt. Dies könnte Abwanderungseffekte von einer privat finanzierten branchenspezifischen Schlichtungsstelle hin zu einer anderen, günstigeren Stelle in Gang setzen. Neben anderen Ideen, um diesen Zielkonflikt aufzulösen, wird ein gestuftes sog. *Business Participation Model* vorgestellt. Nach diesem sollen politische Entscheidungsträger wichtige Felder für ADR identifizieren und dann auf die entsprechende Branche zugehen.

Auch in Deutschland gibt es Beispiele dafür, wo politischer Regelungsbedarf für einzelne Branchen definiert wird. So forderte etwa die Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) jüngst den Bund dazu auf, im Bereich von Pauschalreisen »einen gesetzlichen Rahmen zu schaffen [...], der die Beteiligung von Reisever-

---

tägliche Leben unverzichtbar und notwendig sind oder von Verbrauchern häufig in Anspruch genommen werden. Dazu gehören Versorgungsleistungen, Transport, audiovisuelle Medien wie Radio- und Fernsehübertragungen, Kommunikation, Gesundheits- und Finanzdienstleistungen sowie Versicherungen.

<sup>26</sup> Dieser Betrag wird gemäß den Anweisungen des Wirtschaftsministeriums der katalanischen Regierung angepasst.

<sup>27</sup> Civil Justice Council, Review of Litigation Funding, Final Report, Juni 2025, S. 128 ff., <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2025/06/CJC-Review-of-Litigation-Funding-Final-Report.pdf>

<sup>28</sup> <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/F-3.2.0.1.1>; <https://faac.justice.gouv.qc.ca/>.

<sup>29</sup> Eline Verhage, Leveraging voluntary business participation and consumer access to ADR, Sonderausgabe der *Nederlands-Vlaams tijdschrift voor mediation en conflictmanagement*, 2025.

anstaltern, Reisevermittlern und Anbietern von Reiseeinzelleistungen an einer nach dem Verbraucherstreitbeilegungsgesetz anerkannten Schlichtungsstelle fördert und die tatsächliche Durchführung von Schlichtungsverfahren in geeigneter Weise sicherstellt«<sup>30</sup> sowie im Bereich der Wohn- und Betreuungsverträge »die Einführung einer verpflichtenden Teilnahme an der Verbraucherschlichtung für Heimbetreiber nach dem WBVG« zu prüfen«<sup>31</sup>.

### 3. Schlichtung stärkt Vertrauen in den Rechtsstaat

Zahlreiche Gesetze gewährleisten ein vergleichsweise hohes Niveau an (materiell-rechtlichem) Verbraucherschutz in Deutschland. Verbraucherschutzvorschriften sind zudem zwingendes Recht und können nicht abbedungen werden. In den vergangenen Jahrzehnten sind diese Normen angewachsen, nicht zuletzt durch den EU-Gesetzgeber. Maßnahmen, die sie im Rahmen der Verwirklichung des Binnenmarkts erlässt, müssen ein hohes Verbraucherschutzniveau gewährleisten, wie Art. 169 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union explizit festlegt.

Verbraucherrecht erfahren alle Menschen in ihrem Alltag oft und ganz konkret. Bestimmte Ausprägungen sind vielen auch durchaus präsent, z. B. das Widerrufsrecht beim Online-Einkauf, das Gewährleistungsrecht oder auch Reise- und Passagierrechte.

Wenn Verbraucher:innen jedoch erleben, dass sie diese Rechte nicht oder nur mit erheblichem Aufwand durchsetzen können, es also ein Durchsetzungsdefizit<sup>32</sup> gibt, ist das frustrierend, insbesondere kombiniert mit einem »rationalen Desinteresse«, wenn der Aufwand für die Rechtsdurchsetzung angesichts überschaubarer Streitwerte unverhältnismäßig hoch erscheint.<sup>33</sup> Wenn Menschen jedoch ein effektives und bezahlbares System zur Lösung von Streitigkeiten von außergerichtlicher Streitbeilegung bis hin zu Gerichten erleben, festigt das ihr Vertrauen in einen demokratischen Rechtsstaat.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Ergebnisprotokoll der 19. VSMK am 30. Juni 2023 in Konstanz ([https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-19-vsmk\\_oeffentlich\\_18-07-2023\\_1689678836.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/ergebnisprotokoll-19-vsmk_oeffentlich_18-07-2023_1689678836.pdf), S. 30).

<sup>31</sup> Ergebnisprotokoll der 21. VSMK am 23. Mai 2025 in Berlin, [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/21-vsmk\\_oeffentliches-ergebnisprotokoll\\_1749216543.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/21-vsmk_oeffentliches-ergebnisprotokoll_1749216543.pdf), S. 17 f.

<sup>32</sup> Brönneke/Willburger/Bietz-Tonner, S. 17 ff.

<sup>33</sup> Zum »rationalen Desinteresse« siehe Berlin, *Alternative Streitbeilegung in Verbraucherkonflikten*, 2014, S. 53 f.

<sup>34</sup> Ausführlich dazu Isermann/Berlin, Isermann/Berlin: *Gemeinsam Lösungen finden – vom Mehrwert der Verbraucherschlichtung*, VuR 2022, 292.

Dabei kann eine niedrigschwellig ausgestaltete Verbraucherschlichtung unter weitgehendem Verzicht auf Kosten und Formvorschriften eine erste, wichtige Etappe zur Durchsetzung von Verbraucherrechten darstellen. Nach der ADR-Richtlinie muss Schlichtung für Verbraucher:innen kostenlos oder -günstig sein, die zu beachtenden Formalien sind gering bis nicht existent, es muss einen digitalen und auch nicht-digitalen Zugang geben, wobei ersterer nach der Richtlinienreform sogar über *inclusive tools*<sup>35</sup> verfügen muss.

Ein besonderer Mehrwert kann auch darin liegen, dass es bei Schlichtung nicht nur um die Beantwortung einer Rechtsfrage geht. Vielmehr bietet die Einbeziehung verschiedener Ebenen einer Streitigkeit die Chance zu einer umfassenden Streitbeilegung. Häufig ist eine kommunikativ unbefriedigende Antwort auf eine Kundenbeschwerde der Anlass für Ärger über ein Unternehmen – beispielsweise, wenn die Antwort des Kundenservices nicht auf zentrale Kritikpunkte eingeht, diese standardisiert ohne erkennbaren Bezug zum Einzelfall beantwortet oder die Kommunikation einfach »aneinander vorbei« geht. Anders als in einem typischen Gerichtsverfahren kann die Verbraucherschlichtung explizit auf unbefriedigende Kommunikation eingehen und ihrerseits möglichst zugewandt und adressatenorientiert kommunizieren. Mithin bietet Verbraucherschlichtung einen niedrigschwelligen Zugang zum Recht und damit einen wertvollen Beitrag zur effektiven Rechtsdurchsetzung – und kann damit das Vertrauen in den Rechtsstaat stärken.

#### 4. Unzureichende Bekanntheit bremst Potential

Die eingangs genannten Zahlen aus der Umfrage des Instituts Allensbach zeigen, dass eine Mehrheit der Bevölkerung eine positive Einstellung zur außergerichtlichen Streitbeilegung hat. Die hohe Aufgeschlossenheit gegenüber der außergerichtlichen Streitbeilegung spiegelt sich jedoch noch nicht in der Anzahl der Verfahren wider. Dennoch haben sich die für Verbraucherschlichtung in dem Gesetzgebungsverfahren 2015/2016 geäußerten Erwartungen jedenfalls in quantitativer Hinsicht nicht realisiert: So war seinerzeit erwartet worden, dass sich durch Inkrafttreten des VSBG die Zahl der privaten Verbraucherschlichtungsstellen auf 60 bis 80 erhöhen und sich die Anzahl der dort damals pro Jahr eingehenden 60.000 Schlichtungsanträge mehr als verdoppeln würden.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Vorschlag eines neuen Art. 5 Abs. 2 lit. b), endgültiger Kompromisstext vom 17. Juli 2025, der noch von Europäischem Parlament und Rat förmlich angenommen werden muss: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11293-2025-INIT/en/pdf>

<sup>36</sup> BR-Drs. 258/15, S. 130.

Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Lediglich sechs neue Verbraucherschlichtungsstellen wurden seitdem gegründet, von denen zwei zwischenzeitlich schon wieder eingestellt wurden. Damit kam es nicht zu der erhofften Welle neuer Schlichtungsstellen, was vor allem am fehlenden Interesse von Unternehmen ganzer Wirtschaftsbranchen liegt. Und auch die Verfahrenszahlen entwickelten sich deutlich langsamer als erhofft und kommen erst heute auf dem prognostizierten Niveau an.<sup>37</sup>

Dabei ist die Steigerung der Antragszahlen vor allem auf die Bereiche Energie, Finanzen und Verkehr/Reise zurückzuführen, die restlichen Sektoren bleiben weit zurück. Zwar verdoppelten sich die Antragszahlen bei der subsidiär zuständigen Universalschlichtungsstelle von 2.789 im Jahr 2023 auf knapp 6.000 im Jahr 2025. Diese Zahlen befinden sich dennoch auf vergleichsweise niedrigem Niveau und dürften nur die Spitze des Eisbergs sein: Das ungleich höhere Potential der Verbraucherschlichtung lässt sich vergegenwärtigen durch eine Gegenüberstellung mit der Vielzahl an Anfragen bei den Verbraucherzentralen im Sinne eines Indikators für das hohe Volumen an Verbraucherstreitigkeiten einerseits<sup>38</sup> und den insgesamt rückläufigen Zahlen bei den Zivilgerichten<sup>39</sup> und den dort durchschnittlichen Streitwerten andererseits.

Besonders plastisch lässt sich im Bereich des Luftverkehrs mit der absolut höchsten Anzahl an Schlichtungsanträgen zeigen, dass bislang erst ein Bruchteil des Potentials ausgeschöpft ist: Über 43.000 Schlichtungsanträge wurden in Streitigkeiten mit Fluggesellschaften bei den beiden zuständigen Schlichtungsstellen gestellt<sup>40</sup> – folglich kamen auf einen Schlichtungsantrag ungefähr drei Gerichtsverfahren.

Warum kommt es aber zu so vielen Gerichtsverfahren, wenn sich über ein Schlichtungsverfahren schnellere und (v. a. für Verbraucher:innen) kostengünstigere Ergebnisse erzielen ließen? Der Hauptgrund dafür dürfte die unzureichende Bekanntheit der alternativen Streitbeilegung im Allgemeinen und der Verbraucherschlichtungsstellen im Speziellen sein. Dies bestätigt eine von der Schlichtungsstelle Reise & Verkehr<sup>41</sup> im Sommer 2023 durchgeführte Umfrage, wonach vier von fünf Reisenden die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr nicht

---

<sup>37</sup> 2024: 133.673 Anträge: <https://www.schlichtungs-forum.de/dateien/2025/07/Auswertung-2024.pdf> gegenüber 85.000 im Jahr 2018: <https://www.schlichtungs-forum.de/neuigkeiten/verbraucher-schlichtung-tritt-auf-der-stelle/>.

<sup>38</sup> Infografik Beschwerden 2024: 295.429 Beschwerden, davon über 35 % Alltagsverträge, d.h. ohne die Bereiche Energie, Finanzen, Reise, Versicherung, s. <https://www.vzbv.de/verbraucher/beschwerde-einreichen>.

<sup>39</sup> S. Fußnote 11.

<sup>40</sup> S. Fußnote 9.

<sup>41</sup> Im Jahr 2023 firmierte die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr noch unter ihrem ursprünglichen Namen »Schlichtungsstelle für den öffentlichen Personenverkehr (söp)«.

kennen<sup>42</sup> – und dies, obwohl die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr bereits verhältnismäßig lange existiert, wesentlich bekannter als viele andere Schlichtungsstellen ist und zu einer der größten Schlichtungsstellen Europas zählt.

Wer das Potenzial der Verbraucherschlichtung stärker ausschöpfen will, muss für eine stärkere Bekanntheit der Verbraucherschlichtung sorgen. Als besonders wirksam erweist es sich dabei, wenn Unternehmen im konkreten Streitfall in ihrer Beschwerdekorespondenz auf die für sie zuständige Verbraucherschlichtung hinweisen. Dies zeigte eine weitere Umfrage der Schlichtungsstelle Reise & Verkehr im Jahr 2024, wonach 38 Prozent der Befragten erst durch einen entsprechenden Hinweis des Unternehmens Kenntnis von der Option Schlichtung erlangten (Abb. 4).<sup>43</sup>

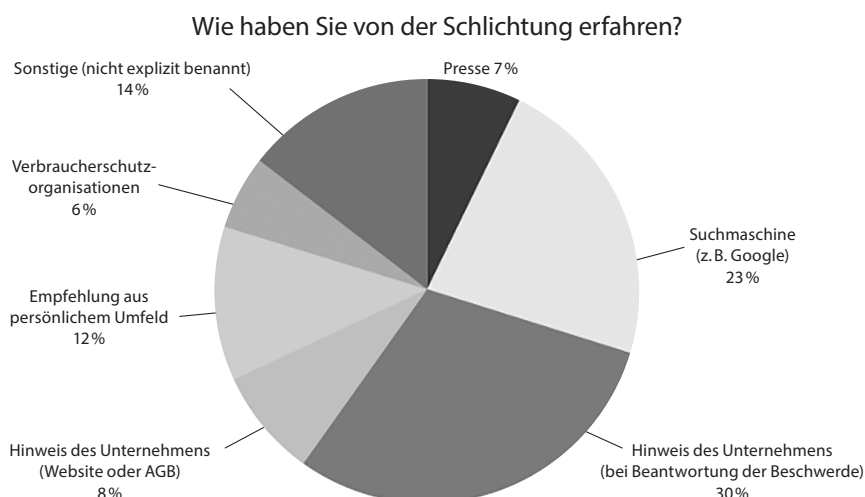


Abbildung 3: Umfrageergebnis zu den Informationskanälen, Januar 2024, N=994

Entsprechende Hinweispflichten in §§ 36, 37 VSBG haben sich dort bewährt, wo Unternehmen teilnahmebereit oder -verpflichtet sind. Daher sollten sie unbedingt in diesen Konstellationen beibehalten werden. Nicht nachvollziehbar und kontraproduktiv war insofern der Vorschlag der EU-Kommission von 2023<sup>44</sup> für die Revision der ADR-Richtlinie, welcher eine Streichung des dem § 37 VSBG zugrunde liegenden Art. 13 Abs. 3 vorsah. Erfreulicherweise wurde die zentrale

<sup>42</sup> S. Schlichtungsstelle Reise & Verkehr, Jahresbericht 2023, S. 15, <https://www.schlichtung-reise-und-verkehr.de/wp-content/uploads/2024/07/Jahresbericht-2023.pdf>.

<sup>43</sup> S. Schlichtungsstelle Reise & Verkehr, Jahresbericht 2023, S. 16, <https://www.schlichtung-reise-und-verkehr.de/wp-content/uploads/2024/07/Jahresbericht-2023.pdf>.

<sup>44</sup> S. Fußnote 20.

Bedeutung des Art. 13 Abs. 3 ADR-Richtlinie für die Bekanntheit der Schlichtung vom Europäischen Parlament und Rat erkannt, die sich gegen eine Streichung positionierten. Doch die Rettung des Status quo allein wird nicht ausreichen, um die Bekanntheit der Verbraucherschlichtung zu steigern.

Insofern ist es begrüßenswert, dass auch der aktuelle Vorschlag zur Revision der ADR-Richtlinie die Notwendigkeit der besseren Bekanntheit von Verbraucherschlichtung erkennt und die Mitgliedstaaten zu entsprechendem Handeln aufruft. Noch effizienter wäre es gewesen, wenn bereits auf EU-Ebene entsprechende Handlungen festgelegt worden wären. Erhebliche Bedeutung könnte dabei zentralen Lotsenstellen – sowohl in Form von Kontaktstellen für grenzüberschreitende Streitigkeiten nach dem künftigen Art. 14 der Richtlinie als auch in einem innerstaatlichen Kontext, wie ansatzweise schon heute durch die Lotsenfunktion der Universalschlichtungsstelle nach § 30 Abs. 4 VSBG – zukommen, nachdem die ODR-Plattform<sup>45</sup> in der bestehenden Form beendet wurde. Ob das neue interaktive Tool der EU-Kommission helfen kann und ob es ambitioniert genug ist, wird man in der Praxis sehen.

## 5. Präzision, Empathie und Effizienz als Erfolgsmaßstab

Erfolgreiche Verbraucherschlichtung wird durch einen Dreiklang aus fachlicher Präzision, zugewandter Empathie und prozessualer Effizienz erreicht (Abb. 4).<sup>46</sup>

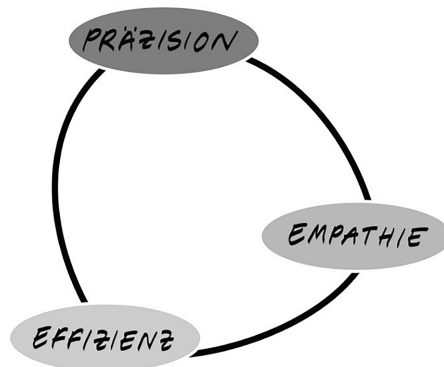


Abbildung 4: Schlichtungsdreiklang

<sup>45</sup> Interessante Ideen zu einem Ausbau der ODR-Plattform sowie weitere Ansätze für eine Reform der Verbraucherschlichtung liefern Steffek/Greger, Verbraucherstreitbeilegungsreform, ZRP 2022, S. 202 ff.

<sup>46</sup> Begriffsbildend dazu Berlin, Tagesspiegel Background, 04.05.2020 (abrufbar unter <https://background.tagesspiegel.de/verkehr-und-smart-mobility/briefing/christof-berlin>) und eingehend dazu u. a. Isermann/Berlin, VuR 2022, S. 292, 295.

Die jeweilige Ausprägung dieses Schlichtungsdreiklangs lässt sich nicht abstrakt definieren, sondern ist immer eine Frage des jeweiligen Einzelfalls:

- Geht es beispielsweise um rechtlich kontroverse Positionen, dann kommt es auf ein hohes Maß an unabhängiger juristischer *Präzision* an – die regelmäßig über die hohe fachliche Qualifikation nach § 6 Abs. 1 VSBG und in den branchenspezifischen Stellen durch eine tiefgehende Spezialisierung auf das jeweilige Rechtsgebiet erreicht wird.
- Wenn hingegen der Streit emotional geprägt ist und beispielsweise die bisherige Kommunikation zwischen Verbraucher:in und Unternehmen in Missverständnissen eskalierte, dann sollte die Verbraucherschlichtung gegenseitiges Verständnis kommunikativ fördern und gewährleisten, dass sich die jeweiligen Parteien ausreichend gesehen fühlen (*Empathie*).
- Häufig liegen die Vorstellungen der streitenden Parteien näher beieinander, als es zunächst scheint. Dann bietet es sich an, zunächst durch eine rein kommunikative, nicht-evaluative Vermittlung zwischen den Parteien den Spielraum für eine moderierte Einigung auszuloten. Bei solchen frühzeitigen Einigungen (*early settlement*) zeigt sich die *Effizienz* der Verbraucherschlichtung besonders spürbar.

Daher ist es sinnvoll, wenn Schlichtungsstellen in ihren Verfahren mehr als nur einen Schlichtungsvorschlag nach § 19 VSBG vorsehen. Das VSBG ist verfahrensoffen und greift damit auch die in der ADR-Richtlinie angelegte nicht-evaluative Verfahrensoption auf, anstelle eines Entscheidungsvorschlags rein kommunikativ eine Einigung zu vermitteln.<sup>47</sup>

Die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr hat von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht und bietet insgesamt drei Verfahrensstufen mit jeweils ansteigendem Grad an Intervention durch die Schlichtungsstelle und damit einhergehend an Dauer des Verfahrens:

- Ursprünglich gab es nur die »*Schlichtungsempfehlung*« in Form einer mehrseitigen, schriftlichen Wiedergabe und rechtlichen Würdigung des Sachverhalts.<sup>48</sup>
- Inspiriert vom Gesetz zur Schlichtung im Luftverkehr wurde die dort vorgesehene Möglichkeit der Streitbeilegung durch »*sofortiges Anerkenntnis*« in die Verfahrensordnung übernommen – seitdem können Unternehmen nach Übersendung des Schlichtungsantrags die darin geltend gemachte Forderung unmittelbar und vollständig anerkennen und damit das Schlichtungsverfahren durch diese Einigung beenden.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Bereits Erwägungsgrund 21 der ursprünglichen ADR-Richtlinie.

<sup>48</sup> Heute § 9 Abs. 6 Verfahrensordnung, abrufbar unter <https://www.schlichtung-reise-und-verkehr.de/die-schlichtung/das-schlichtungsverfahren/>

<sup>49</sup> § 9 Abs. 3 Verfahrensordnung.



- Durch eine weitere Änderung der Verfahrensordnung wurde 2023 die Möglichkeit der »Moderation« eingeführt, bei der das Unternehmen nach Ablehnung der Forderung ein eigenes Angebot zur Streitbeilegung unterbreitet, welches dann von der Verbraucherseite angenommen werden kann.<sup>50</sup>

Durch die nachträglich eingeführten, nicht-evaluativen Möglichkeiten der Verfahrensbeendigung lassen sich auch ohne juristische Prüfung des Einzelfalls parteiautonome Einigungen vermitteln – häufig binnen weniger Tage oder Wochen. Die Parteien werden vor Verfahrensabschluss darüber informiert, dass sie eine Einigung auf Grundlage der Verbraucher-Forderung (sofortiges Anerkenntnis) bzw. des Unternehmens-Angebots (Moderation) ablehnen und eine juristische Prüfung durch eine:n der rund 30 Volljurist:innen der Schlichtungsstelle abwarten können. In rund 50 Prozent der Verfahren entscheiden sich die Parteien bei der Schlichtungsstelle Reise & Verkehr jedoch dafür, im Rahmen eines *early settlement* ohne juristische Prüfung ihre Streitigkeit effizient und zeitnah im gegenseitigen Einvernehmen zu beenden. Dies wirkt sich entsprechend positiv auf Verfahrensdauer und Verfahrenskosten aus, was die Attraktivität der Verbraucherschlichtung für beide Seiten maßgeblich erhöht. Und die Schlichtungsstelle kann ihre juristischen Ressourcen auf die verbleibenden, eskalierenden Fälle konzentrieren, bei denen eine frühzeitige Einigung ohne rechtliche Prüfung scheiterte und eine fundierte, unabhängige juristische Schlichtungsempfehlung erforderlich ist.

Wichtig im Sinne des bereits erwähnten »Prinzips der informierten Autonomie« ist eine maximale Verfahrenstransparenz über die verschiedenen Verfahrensstufen, den jeweiligen Grad der (juristischen) Intervention durch die Schlichtungsstelle und die Möglichkeit, dass das Ergebnis einer rechtlichen Prüfung von der Verbraucher-Forderung bzw. dem Unternehmens-Angebot abweichen kann.

Flankierend dazu könnte künftig auch ein digitales Selbsthilfetool den Anspruch rechtlich einordnen und auf diese Weise Schlichtungsverfahren erübrigen oder zumindest eine Orientierung für die rechtlich angemessene Forderung bieten. In diese Richtung geht das bereits zitierte Tool des Bundes, in dem eine Einschätzung dazu abgegeben wird, wie hoch der Erstattungsanspruch gegenüber einer Airline ist. Mit dieser Information weist das Tool den Weg zu den zuständigen Schlichtungsstellen und Gerichten. Eine solche Vorprüfung bietet sich derzeit insbesondere bei klaren und juristisch eindeutigen Konstellationen an. Perspektivisch könnte insbesondere durch den zunehmenden Einsatz von KI-Assistenzen der Anwendungsbereich auch auf komplexere Konstellationen ausgeweitet werden.

---

<sup>50</sup> § 9 Abs. 4 Verfahrensordnung.

Erste Erfahrungen mit KI-Assistenzen im Schlichtungsverfahren sammelt derzeit die Schlichtungsstelle Reise & Verkehr. Spezielle Bots fassen dort bereits einzelne Kommunikationsvorgänge bis hin zur kompletten Verfahrensakte zusammen, kategorisieren und verschlagworten den Fall für die weitere Bearbeitung und übersetzen Akteninhalte sowie ausgehende Kommunikation in verschiedene Sprachen. Künftig könnten KI-Assistenzen auch stärker für Entwürfe genutzt werden. Auch hier bietet sich erhebliches Effizienzpotential, welches mit den damit einhergehenden Kostenvorteilen die Attraktivität der Schlichtung insbesondere für Unternehmen erhöhen könnte. Aufgabe der Schlichtungsstellen ist es dabei, für ein gleichbleibend hohes Qualitätsniveau im Sinne des Schlichtungsdreiklangs (Abb. 4) zu sorgen – also insbesondere für fachliche Präzision und menschliche Empathie.

Der Einsatz von KI war auch Gegenstand der aktuellen Revision der ADR-Richtlinie. Und ebenso wie die o.g. frühzeitigen Einigungen ohne juristische Prüfung durch die Schlichtungsstelle für die Parteien transparent und freiwillig sein müssen, so sollen im Fall von automatisierten Vorschlägen laut der vorgeschlagenen Revision der ADR-Richtlinie die Parteien immer das Recht haben, den Fall einer realen, zur Schlichtung befähigten Person zur Lösung vorzulegen.<sup>51</sup>

## 6. Fazit

Verbraucherschlichtung hat sich als geeignetes und erfolgreiches Mittel erwiesen, um Streitigkeiten effizient, umfassend und niedrigschwellig zu lösen. Das Potenzial der Verbraucherschlichtung ist angesichts der Vielzahl von Streitigkeiten hoch.

Die fehlende Beteiligung von Unternehmen in zahlreichen Branchen sowie die unzureichende Bekanntheit bei Verbraucher:innen stellen die größten Hindernisse für die Ausschöpfung dieses Potenzials dar. Die in diesem Beitrag ausgeführten fünf Thesen liefern Impulse, um dieses Potenzial zur Entfaltung zu bringen.

Die fünf Thesen stehen nicht unabhängig voneinander, sondern ergänzen sich gegenseitig:

So bedingen sich die Teilnahmebereitschaft der Unternehmen und die Bekanntheit der Option Schlichtung bei Verbraucher:innen wechselseitig, u.a. durch die unternehmerischen Hinweise auf die für sie zuständige Schlichtungsstelle.

---

<sup>51</sup> Referenz aus Revision ADR-RL beifügen

Dabei spielt auch eine ideale Verzahnung von Gericht und Schlichtung in beide Richtungen eine Rolle. Eine funktionierende Komplementarität ist dabei durchaus auch im Sinne der teils überlasteten Gerichte und führt zu einem positiven Erleben eines funktionierenden, niedrigschwelligen Rechtsstaats im Alltag, der von vielen Verbrauchergeschäften geprägt ist. Der verstärkte Einsatz von KI-Assistenzen und sonstigen Tools wird der Digitalisierung der Verbraucherschlichtung in den kommenden Jahren einen kräftigen Schub geben. Dies fördert nicht nur die Niedrigschwelligkeit, Bekanntheit und Effizienz der Verbraucherschlichtung, sondern könnte auch die Verfahrensdurchlässigkeit zwischen bilateraler Beschwerde beim Unternehmen, mehrstufigem Schlichtungsverfahren und der Justiz fördern.

In diesem Sinne bieten die aktuelle Revision der ADR-Richtlinie und die daran anschließende Umsetzung in deutsches Recht einen idealen Anlass, um das hohe Potenzial der Verbraucherschlichtung weiter zur Entfaltung zu bringen.

*HINWEIS: Dieser Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.*

Teil 5

## **Verbraucher unter neuen Geschäftsmodellen (und) in der digitalen Welt**



# Der »vertrauende KI-Nutzer« durch Kompetenz und Technologiegestaltung

## Verbindungselemente zwischen Verbraucherforschung und KI-Recht

Von Prof. Dr. Steffen Kroschwald

*Der »vertrauende KI-Nutzer« bildet ein mögliches gemeinsames Zielbild zwischen dem Verbraucherschutz und der KI-Regulierung. Es lenkt den Blick auf die verbraucherschutz- und vertrauensfördernde Gestaltung der Technologie (Consumer Protection by Design) einerseits sowie die Herstellung von KI-Kompetenz (AI-Literacy) durch Bildung und lebenslanges Lernen andererseits.*

### 1. Einleitung

Moderne Verbraucherleitbilder werden, insbesondere im Angesicht der Digitalisierung, zunehmend adressaten- und situationsabhängig differenziert.<sup>1</sup> In einer ubiquitären digitalen Umgebung wird nur eine verständige Minderheit einigermaßen informiert und aufmerksam agieren können. Dem steht eine Mehrheit von Menschen, häufig Verbraucher, gegenüber, die – regelmäßig oder in Einzelsituationen – darauf angewiesen ist, im Digitalen auf funktionierendes Recht und verlässliche Technik vertrauen zu können. Mit in den Alltag eindringender Künstlicher Intelligenz, zumal wenn ihre Entscheidungswege opak sind, stellt sich die Frage nach dem erwartbaren Maß an Information, Aufmerksamkeit und Verständnis neu.<sup>2</sup>

Der »vertrauende KI-Nutzer« bietet sich dabei als Referenz zwischen Verbraucherforschung und KI-Recht an. Zum einen gespeist aus dem in Art. 1 Abs. 1 der KI-VO formulierten Ziel einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauens-

---

<sup>1</sup> Ausführlich *Achilles*, Vom Homo Oeconomicus zum Differenzierten Verbraucher.

<sup>2</sup> *Kroschwald*, ZfDR 2023, 1.

würdigen künstlichen Intelligenz.<sup>3</sup> Zum anderen als realistische Zielsetzung eines die Technologie mitgestaltenden Verbraucherschutzes in digitalen Umgebungen, bei denen unmittelbare Transparenz durch Information allein kaum einen mündigeren Verbraucher<sup>4</sup> herstellt. Ein Schlüssel könnte dabei sein, einerseits die Entwicklung von Technologie von Beginn an am vertrauensfördernden Verbraucherschutz auszurichten. Andererseits Verbraucher so mit Kompetenzen auszustatten, dass sie als KI-Nutzer nicht »blind vertrauen« müssen.

Diese These zugrunde gelegt werden hier zunächst skizzenhaft Eckpunkte der Leitbildentwicklung nachvollzogen, um sie den Herausforderungen der Künstlichen Intelligenz und dem Zielbild der »Human Centric and Trustworthy AI« gegenüberzustellen. Am Beispiel der KI-VO wird aufgezeigt, inwiefern der europäische Gesetzgeber durch unterschiedliche, risikoabhängige Grade der Regulierung Raum für Differenzierung geschaffen hat und außerhalb dieser auf vermeintlich »weiche« Mittel setzt, die eine »positive« Gestaltung fördern und Menschen mit der notwendigen Kompetenz ausstatten.

Der mit dieser Schrift geehrte Tobias Brönneke prägt die rechtswissenschaftliche Debatte zum rechtlichen Leitbild über den Verbraucher seit Jahrzehnten in bedeutender Weise mit.<sup>5</sup> Dabei öffnet er mit seinen Beiträgen regelmäßig den Raum für die Verknüpfung des IT-Rechts mit dem Verbraucherschutzrecht, etwa in den Bereichen sozialer Netzwerke,<sup>6</sup> des e-Commerces<sup>7</sup>, der Online-Bewertung und Label<sup>8</sup> sowie des Datenschutzes<sup>9</sup>. Auch in seiner Lehre spielt die Vermittlung interdisziplinären Verständnisses zwischen Technik, Recht und Ökonomie eine wichtige Rolle, wenn es zum Beispiel um die verbraucherfreundliche Gestaltung der Digitalität geht, ein kontinuierlicher Kernbestandteil – nicht zuletzt im Bereich der IT-Sicherheit. Das von Tobias Brönneke gegründete *vunk* – das (mitt-

<sup>3</sup> Früh beispielsweise Hochrangige Expertengruppe für Künstliche Intelligenz, Ethik-Leitlinien für eine vertrauenswürdige KI, Brüssel 2019; siehe entsprechend auch ErwGr. 1 KI-VO

<sup>4</sup> Zur Realitätskritik am Begriff des »mündigen Verbrauchers« an sich *Kenning/Wobker*, zfwu 2013, 282.

<sup>5</sup> *Brönneke*, VuR 2012, 325; *Brönneke*, VuR 2012, 334.

<sup>6</sup> *Brönneke*, VuR 2012, 334 (336); weiterhin als Hauptautor diverser Stellungnahmen der Verbraucherkommission, etwa Nr. 22/2011 (zusammen mit A. Oehler) vom 22.09.2011, Soziale Netzwerke: Recht auf Privatheit ernst nehmen! Vielfalt fördern!, [https://www.verbraucherkommission.de/site/pbs-bw-rebrush2024/get/documents\\_E1214996494/MLR.Verbraucherportal/Verbraucherkommission-Dokumente/Stellungnahmen/22VK\\_Positionspapier\\_Soziale%20Netzwerke%2022.09.11i.pdf](https://www.verbraucherkommission.de/site/pbs-bw-rebrush2024/get/documents_E1214996494/MLR.Verbraucherportal/Verbraucherkommission-Dokumente/Stellungnahmen/22VK_Positionspapier_Soziale%20Netzwerke%2022.09.11i.pdf) (Abruf am 31.10.2025).

<sup>7</sup> *Brönneke*, MMR 2004, 127; *Brönneke*, MMR 2004, 127; *Brönneke*, Widerrufsrecht und Belehrungspflichten; *Brönneke u. a.*, VuR 2014, 3.

<sup>8</sup> *Brönneke*, VuR 2024, 41.

<sup>9</sup> Etwa als Hauptautor der Stellungnahme 19/2010 der Verbraucherkommission Baden-Württemberg vom 5. Oktober 2010, Datenschutz ist Verbraucherschutz, [https://www.verbraucherkommission.de/site/pbs-bw-rebrush2024/get/documents\\_E1218363534/MLR.Verbraucherportal/Verbraucherkommission-Dokumente/Stellungnahmen/19VK\\_Positionspapier\\_Datenschutz%20ist%20Verbraucherschutz\\_05.10.10i.pdf](https://www.verbraucherkommission.de/site/pbs-bw-rebrush2024/get/documents_E1218363534/MLR.Verbraucherportal/Verbraucherkommission-Dokumente/Stellungnahmen/19VK_Positionspapier_Datenschutz%20ist%20Verbraucherschutz_05.10.10i.pdf) (Abruf am 31.10.2025).

lerweile) Institut für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum an der Hochschule Pforzheim – spiegelt den Erfolg dieser interdisziplinären Forschungsleistung von Tobias Brönneke wider. Der vorliegende Beitrag knüpft nicht nur an das Wirken von Tobias Brönneke an, sondern ist auch Ausdruck der Hochachtung vor der wissenschaftlichen Leistung meines Mentors und akademischen Freundes und Dank für die Inspiration zur Wissenschaft und dem eigenen Forschungsbereich sowie für viele Möglichkeiten, die sich durch die Zusammenarbeit mit ihm ergaben und immer wieder ergeben.

## 2. Verbraucherleitbilder als Referenz und Zielvorstellung

### 2.1. Begriff

Verbraucherleitbilder finden sich in zahlreichen Disziplinen – der Verbraucherpolitik, Verbraucherwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft – ebenso in der Rechtswissenschaft und dort im Kontext unterschiedlicher Rechtsbereiche wie dem Verbrauchervertragsrecht, dem Wettbewerbsrecht, dem Lebensmittelrecht und vielen weiteren. Gemein ist ihnen der Versuch, sich vom Subjekt eines Verbrauchers durch ein Referenzgebilde eine Vorstellung zu machen. Darüber hinaus ist der Begriff unscharf.<sup>10</sup> In keinem der vorgenannten Bereiche gibt es eine durchgehend vereinheitlichte Definition – von einem disziplinenübergreifenden Verständnis ganz zu schweigen.<sup>11</sup> Eine Begriffsannäherung kann über verschiedene Funktionen<sup>12</sup> und Einsatzbereiche eines solchen Leitbildes erfolgen.

### 2.2. Normative Verbraucherleitbilder und Leitbildmodelle

Das Verbraucherleitbild kann beispielsweise normativ verstanden werden: als erstrebenswerter Zielzustand, an dem sich etwa staatliche Maßnahmen orientieren und der solche auch legitimieren soll. Hierzu gehört der sogenannte »mündige Verbraucher«, der – begrifflich wohl orientiert an Kant<sup>13</sup> – autonom und rational wirtschaftliche Entscheidungen trifft und dazu über die erforderlichen Voraussetzungen (bei Kant: der Verstand, in neuerem Duktus Verständigkeit, Aufmerksamkeit und Information) verfügt. Er ist als Zielbild und Soll-Zustand – je nach Lesart – wohl unerreicht.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Schmitt, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild, S. 51.

<sup>11</sup> Kühl, Verbraucherleitbild und Positionsbestimmung zum »Mündigen Verbraucher«, Studie des Bundesverbands der Deutschen Industrie e. V. S. 19.

<sup>12</sup> Differenziert: Achilles, Vom Homo Oeconomicus zum differenzierten Verbraucher, S. 36 ff.

<sup>13</sup> Achilles, Vom Homo Oeconomicus zum differenzierten Verbraucher, S. 34 f.

<sup>14</sup> Kenning/Wobker, zfwu 2013, 282.



Auch als Grundlage ökonomischer Modelle kann solch ein normatives Bild herangezogen werden. Ein so ausgestatteter »mündiger Verbraucher« entspricht hier am ehesten dem liberalen Modell eines Homo Oeconomicus. Modelle, die eine Informationsasymmetrie zwischen Verbrauchern und anderen Marktteilnehmern berücksichtigen, kommen zur Vorstellung eines aufzuklärenden Verbrauchers, der mithilfe von Informationen in die Lage versetzt wird, wieder als Homo Oeconomicus rational zu handeln (Informationsmodell).<sup>15</sup> In der Verhaltensökonomik wird dieses rationale Handeln – mitunter empirisch begründet – infrage gestellt. Sie erkennt Schutzbedürftigkeit von Verbrauchern beispielsweise aufgrund sozialer, körperlicher oder kognitiver Dispositionen, aber auch Kontexten an.<sup>16</sup> Neuere Untersuchungen kommen zum Schluss, dass normative Modelle »den Verbraucher« offenbar realitätsfern in eine zu allgemeine »Schublade« stecken. Das Bild über Verbraucher differenziert<sup>17</sup> sich seitdem in der Verbraucherswissenschaft.<sup>18</sup>

### 2.3. Verbraucherleitbild in der höchstrichterlichen Rechtsprechung

Verbraucherleitbilder haben aber auch eine Funktion in der Rechtsanwendung. Dort dienen sie beispielsweise als Referenz-<sup>19</sup> sowie Beurteilungsmaßstab<sup>20</sup> bei der Lückenfüllung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe bzw. Güterabwägung – etwa im Wettbewerbs-, konkret Lauterkeitsrecht, wo zu beurteilen ist, ob das Verhalten von Marktteilnehmern gegenüber Verbrauchern zum Beispiel »irreführend« und (deshalb) unlauter sein könnte.<sup>21</sup> Gerichte können mit Hilfe eines Verbraucherleitbildes zum Beispiel den zugrunde zu legenden objektiven Erwartungshorizont bemessen.<sup>22</sup> Die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland und auf europäischer Ebene entwickelte dazu eigene, jeweils unterschiedliche Verbraucherleitbilder.

<sup>15</sup> *Achilles*, Vom Homo Oeconomicus zum differenzierten Verbraucher, S. 69 ff. *Schmitt*, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild, S. 91.

<sup>16</sup> *Kenning/Wobker*, zfwu 2013, 282 (287 ff.).

<sup>17</sup> *Ausf. Achilles*, Vom Homo Oeconomicus zum differenzierten Verbraucher.

<sup>18</sup> *Micklitz u. a.*, Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher?; *Micklitz*, Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts?; *Kenning/Wobker*, zfwu 2013, 282 (284 ff.).

<sup>19</sup> *Schmitt*, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild, S. 53.

<sup>20</sup> *Achilles*, Vom Homo Oeconomicus zum differenzierten Verbraucher, S. 44; *Schmitt*, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild, S. 83; *Ulbrich u. a.*, WRP 2005, 940 (948).

<sup>21</sup> *Klink/Riesenhuber*, in: *Klink/Riesenhuber*, Verbraucherleitbilder, S. 2 f.

<sup>22</sup> *Schmitt*, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild, S. 61.

### 2.3.1. Flüchtige Verbraucher in der deutschen Rechtsprechung

Die Rechtsprechung des BGH – maßgeblich zum Lauterkeitsrecht – war lange geprägt durch die Vorstellung eines »flüchtigen Verbrauchers«. Demnach waren Geschäftspraktiken zum Beispiel als irreführend und deshalb unlauter anzusehen, wenn »bei einem nicht unerheblichen Teil der von der Geschäftspraktik angesprochenen Verkehrskreise« eine entsprechend unrichtige Vorstellung hervorgerufen wurde.<sup>23</sup> Die Ermittlung dieser Verkehrsauffassung erfolgte regelmäßig durch Gutachten, also empirisch. In seiner Rechtsprechung ging der BGH zum Beispiel davon aus, dass von einem »flüchtigen Betrachter« einer Produktankündigung nicht erwartet werden könne, dass dieser die Ankündigung »genau, vollständig und mit kritischer Überlegung würdigt«, und deshalb zum Beispiel mangels Fachkenntnissen »keine grammatikalischen Überlegungen« zur angegebenen Produktbezeichnung anstellen würde.<sup>24</sup> Vielmehr sei der Verbraucher bei Betrachtung »unbefangen« und »unkritisch« – und eben »flüchtig«<sup>25</sup>.

Für die Überschreitung der Schwelle eines »nicht unerheblichen Teils« genügten dem BGH häufig Zustimmungswerte von wenigen Prozent der im Rahmen der Gutachten Befragten. Gerade für den Schutz vulnerabler Minderheiten war dies häufig vorteilhaft.<sup>26</sup> Die Rechtsprechung wurde gleichwohl auch kritisiert; darunter zunächst die Ermittlung der Verkehrsauffassung selbst. So würden beispielsweise einzelne Befragungen »mit Scheingenauigkeit aufwarte[n], wo das Eingeständnis von Nichtwissen redlicher wäre«.<sup>27</sup> Ferner habe sich über die Zeit der Bildungsstand der Verbraucher erhöht und seien diese mittlerweile an entsprechende (Werbe-)Aussagen gewöhnt.<sup>28</sup> Kritisiert wurde auch, dass die Zugrundelegung eines derart flüchtigen Verbrauchers – in bekannten, markigen Einlassungen ist wahlweise vom »fast schon pathologisch dummen und fahrlässig unaufmerksamen«<sup>29</sup> oder »im Grunde an der Grenze zur Debilität verharrenden [...] einer umfassenden Betreuung bedürftigen«<sup>30</sup> Durchschnittsverbraucher die Rede – nicht mit der Vorstellung freier, eigenverantwortlicher und mündiger Bürger im Sinne des grundgesetzlichen Menschenbilds einhergehe.<sup>31</sup>

---

<sup>23</sup> So z.B. BGH, Urteil vom 06.04.1979, I ZR 35/77 – Kontinent Möbel, GRUR 1979, 716 (717); BGH, Urteil vom 23.05.1996, I ZR 76/94 – PVC-frei, NJW 1996, 3419 (3420)

<sup>24</sup> BGH, Urteil vom 23.10.1956, I ZR 76/54 – Steinhäger, GRUR 1957, 128 (130)

<sup>25</sup> BGH, Urteil vom 26.02.1969, I ZR 108/67 – Kaffeerösterei, GRUR 1969, 415 (416)

<sup>26</sup> Schmitt, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild S. 143.

<sup>27</sup> Ohde, GRUR 1989, 88 (89).

<sup>28</sup> Schmitt, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild S. 144.

<sup>29</sup> Einlassung im Rahmen des EUGH-Verfahrens 16/83, siehe hierzu EuGH, Urteil vom 13.03.1984, RS. 16/83, Bocksbeutel, GRUR Int 1984, 291 (293).

<sup>30</sup> Emmerich, in: FS Gernhuber S. 870.

<sup>31</sup> Schmitt, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild S. 145.

### 2.3.2. Der Durchschnittsverbraucher des EuGH

Der Europäische Gerichtshof bildete sein Verbraucherleitbild in Urteilen zum europäischen Binnenmarkt heraus. Aufbauend auf Grundsatzurteilen wie »Cassis de Dijon«<sup>32</sup> mussten sich verbraucherschützende Wettbewerbsbeschränkungen der Mitgliedstaaten an den Grundfreiheiten messen lassen. Dies bereits verschaffte dem entstehenden, aber noch nicht ausdrücklich benannten Verbraucherleitbild einen deutlich marktwirtschaftlicheren Twist als das am Schutz des Verbrauchers ausgerichtete Paradigma des BGH. In der Folge wies der EuGH nationale Vorschriften zu Produktinhalten und Verpackung zurück, da es genüge, wenn der Verbraucher entsprechende, eine Verwechslung ausschließende Informationen, zum Beispiel durch die Inhalte einer Produktetikettierung, erhält.<sup>33</sup> Einem »informierten Verbraucher«, der sich hierdurch herausbildet, dürfen demgegenüber kaufrelevante Informationen (zum Beispiel Preisvergleiche) auch nicht vorenthalten werden.<sup>34</sup> Im Weiteren formulierte der EuGH Erwartungen im Hinblick auf das bestehende Wissen, also die Verständigkeit eines Durchschnittsverbrauchers. So könne etwa »von verständigen Verbrauchern [...] erwartet werden, daß sie wissen, daß zwischen der Größe von Werbeaufdrucken, die auf eine Erhöhung der Menge des Erzeugnisses hinweisen, und dem Ausmaß einer Erhöhung nicht notwendig ein Zusammenhang besteht.«<sup>35</sup> Gänzlich ausgeprägt findet sich das Verbraucherleitbild des EuGH sodann in der Formel eines »durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbrauchers«<sup>36</sup>. Bemerkenswert ist dabei, dass der EuGH zwar die empirische Ermittlung einer Verkehrsauffassung nicht verbietet, gleichwohl aber in der Beurteilung des Durchschnittsverbrauchers auf die Wertung des Gerichts abstellt – das europäische Verbraucherleitbild ist insofern Ergebnis einer Wertungsentscheidung durch Gerichte.

### 2.3.3. Weiterentwicklungen

Der BGH selbst hat seine Rechtsprechung zum flüchtigen Verbraucher mittlerweile aufgegeben und folgt – mit leichten sprachlichen Abweichungen – dem europäischen Verbraucherleitbild.<sup>37</sup> Hier zeigten sich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene Nuancierungen und Konkretisierungen: zum Beispiel, indem durch die Gerichte anerkannt wurde, dass der Grad der Aufmerksamkeit

<sup>32</sup> EuGH, Urteil vom 20.02.1979, Rs 120/78 – Cassis de Dijon, LMRR 1979, 7 (7 ff.).

<sup>33</sup> EuGH, Urteil vom 13.03.1984, RS. 16/83 – Bocksbeutel, GRUR Int 1984, 291 (301) (Rn. 30).

<sup>34</sup> EuGH, Urteil vom 07.03.1990, C-362/88 – GB Inno-BM, GRUR Int 1990, 955 (956 f.) (Rn. 18 f.).

<sup>35</sup> EuGH, Urteil vom 06.07.1995, C-470/93 – Mars, GRUR Int 1995, 804 (805) (Rn. 24).

<sup>36</sup> EuGH, Urteil vom 16.07.1998, C-210/96 – Gut Springenheide, GRUR Int 1998, 795.

<sup>37</sup> BGH, Urteil vom 20.10.1999, I ZR 167/97 – Orient-Teppichmuster, GRUR 2000, 619.

von Verbrauchern situationsabhängig<sup>38</sup> und auch abhängig von der »Art der betreffenden Waren oder Dienstleistungen«<sup>39</sup> sein kann.

### 3. Differenzierung des Verbraucherleitbilds vor dem Hintergrund digitaler Herausforderungen

#### 3.1. Digitale Vulnerabilität

Mit dem vom EuGH entwickelten Verbraucherleitbild gehen, wie dargestellt, vergleichsweise hohe Erwartungen an den Durchschnittsverbraucher einher – zumindest im Grundsatz. Wurde die Abkehr vom Leitbild des »flüchtigen Verbrauchers« damit begründet, dass Verbraucher aufgrund besserer Bildung und Gewöhnung in der Informationsgesellschaft des späten 20. Jahrhunderts souveräner und kritischer agierten, steht aber nunmehr zu befürchten, dass dieser Befund auf eine heutige, digital reizüberflutete Welt nicht mehr zutrifft. Im Gegenteil, zeigen sich starke Überforderungstendenzen beim souveränen Umgang mit der Masse und Geschwindigkeit der zu verarbeitenden Informationen, erschwert durch Desinformation, »Fake News« und neue Möglichkeiten der Manipulation (z. B. »Dark Patterns«), bis hin zur Personalisierung etwa beim Marketing<sup>40</sup> – der Verbraucher ist im Digitalen offenbar besonders verletzlich (vulnerable Consumer).<sup>41</sup>

#### 3.2. Leitbildifferenzierung im Recht

Mit den aufgezeigten Tendenzen zur Konkretisierung des Verbraucherleitbilds in der Rechtsprechung<sup>42</sup> zeigt sich, dass die Gerichte selbst nicht an einem statischen und pauschalen Durchschnittsverbraucher haften. Das Maß an verarbeitbarer Information, die zu erwartende Verständigkeit und die Aufmerksamkeit können in Kontexten und Situationen variieren – und damit auch der mit dem Leitbild fingierte Referenzverbraucher. Er ist differenziert zu betrachten.<sup>43</sup>

Entsprechend differenziert mittlerweile auch das Gesetz: Art. 5 Abs. 2 lit. a der UGP-Richtlinie bestimmt eine Geschäftspraxis als unlauter, wenn sie unter anderem in Bezug auf das jeweilige Produkt das wirtschaftliche Verhalten des Durchschnittsverbrauchers, den sie erreicht oder an den sie sich richtet, oder des

<sup>38</sup> BGH, Urteil vom 20.10.1999, I ZR 167/97 – Orient-Teppichmuster, GRUR 2000, 619 (621).

<sup>39</sup> EuGH, Urteil vom 22.06.1999, C-342/97 – Lloyd, GRUR Int 1999, 734 (736) (Rn. 87).

<sup>40</sup> Rott, VuR 2015, 163.

<sup>41</sup> Gelbrich/Legner, VuR 2025, 8 (8 ff.); Kroschwald, ZfDR 2023, 1 (6 f.).

<sup>42</sup> Oben Kap. 2.3.3.

<sup>43</sup> So wohl i. E. auch Lederer, NJOZ 2011, 1833; Möstl, WRP 2014, 906.

durchschnittlichen Mitglieds einer Gruppe von Verbrauchern, wenn sich eine Geschäftspraxis an eine bestimmte Gruppe von Verbrauchern wendet, wesentlich beeinflusst oder dazu geeignet ist, es wesentlich zu beeinflussen. Art. 5 Abs. 3 UGP-RL bezieht sich sodann ausdrücklich auf eine bedarfsweise auf den Adressatenkreis bezogene Bestimmung eines Durchschnittsverbrauchers. Demnach werden Geschäftspraktiken, die voraussichtlich in einer für den Gewerbetreibenden vernünftigerweise vorhersehbaren Art und Weise das wirtschaftliche Verhalten nur einer eindeutig identifizierbaren Gruppe von Verbrauchern wesentlich beeinflussen, die aufgrund von geistigen oder körperlichen Gebrechen, Alter oder Leichtgläubigkeit im Hinblick auf diese Praktiken oder die ihnen zugrunde liegenden Produkte besonders schutzbedürftig sind, aus der Perspektive eines durchschnittlichen Mitglieds dieser Gruppe beurteilt.

Im Digitalrecht selbst finden sich an vielen Stellen Vorschriften,<sup>44</sup> die an situative oder adressatenbezogene digitale Vulnerabilität anknüpfen; so etwa Anforderungen an die (situationsgerechte) Bereitstellung von Informationen nach Art. 12 Abs. 1 DS-GVO i. V. m. Art. 25 DS-GVO, Bedingungen für datenschutzrechtliche Einwilligungen von Kindern nach Art. 8 DS-GVO, der Online-Schutz Minderjähriger nach Art. 28 DSA oder Art. 5 Abs. 1 lit. b KI-VO mit dem Verbot von KI-Praktiken, die eine Vulnerabilität oder Schutzbedürftigkeit einer natürlichen Person oder einer bestimmten Gruppe von Personen aufgrund ihres Alters, einer Behinderung oder einer bestimmten sozialen oder wirtschaftlichen Situation ausnutzen.<sup>45</sup>

### 3.3. Neue Leitbilder aus der Verbraucherforschung: verletzlicher, vertrauender und verantwortungsvoller Verbraucher

Aus der Verhaltensökonomie leitet die Verbraucherforschung ebenfalls neue, differenzierende Leitbildmodelle<sup>46</sup> her und untermauert diese empirisch.<sup>47</sup> Besonders hervorzuheben hat sich dabei die Einordnung der Durchschnittsverbraucher in die Verbrauchergruppen verletzlicher, vertrauender und verantwortungsvoller Verbraucher.<sup>48</sup> Der verletzte Verbraucher wird in vielen Bereichen des Alltags –

<sup>44</sup> Ausführlicher *Gelbrich/Legner*, VuR 2025, 8.

<sup>45</sup> Einer besonderen Vulnerabilitätsausprägung wendet sich auch die Begründung für die Einordnung bestimmter KI-Systeme im Bereich von Migration, Asyl und Grenzkontrolle als Hochrisiko-KI-System (Anhang III Nr. 7 KI-VO) zu. Nach Erwägungsgrund 60 betreffen »KI-Systeme, die in den Bereichen Migration, Asyl und Grenzkontrolle eingesetzt werden, [...] Personen, die sich häufig in einer besonders prekären Lage befinden und vom Ergebnis der Maßnahmen der zuständigen Behörden abhängig sind.«

<sup>46</sup> Hierzu auch schon *Strünck u. a.*, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV 2012.

<sup>47</sup> *Kenning/Wobker*, zfwu 2013, 282.

<sup>48</sup> *Micklitz u. a.*, Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher?

im Bereich des wirtschaftlichen Lebens, aber eben auch im Digitalen – herausgefordert und droht insbesondere im Kontext der Digitalisierung weiter an Teilhabechancen zu verlieren. Dem gegenüber wird ein »verantwortungsvoller Verbraucher, gestellt«, der sich insbesondere durch hohe Bildung und Digitalaffinität als besonders informiert zeigt und diese Informationen für seine – gezielt (auch gesellschaftlich) verantwortungsbewussten und nachhaltigen Entscheidungen – auch einfordert. Zwischen beiden Polen wird die überwiegende Mehrheit der Verbraucher als sogenannte »vertrauende Verbraucher« verortet, die sich »für eine Konsumententscheidung nicht zu viel Zeit nehmen« »wollen oder können«.<sup>49</sup> Gerade in Spezialbereichen der (digitalen) Technik verfügt diese Gruppe über kein erforderliches spezielles Wissen und ist deshalb »darauf angewiesen, dass Ihnen unabhängige und glaubwürdige Institutionen zur Seite stehen«.<sup>50</sup> Entscheidend für diese Gruppe sind insoweit ein produktbezogenes Vertrauen<sup>51</sup> aber auch ein Vertrauen in ein (rechtsstaatlich abgesichertes) System (Systemvertrauen<sup>52</sup>).<sup>53</sup>

## 4. Zielbild: Vertrauender KI-Nutzer?

### 4.1. Vertrauen als neues Zielbild der Digitalregulierung und in der Verbraucherleitbilddebatte

Parallel zur Verschiebung der Betrachtung des Verbrauchers ist auch eine Neufokussierung des Gesetzgebers bei der Digitalregulierung hin zum Vertrauen erkennbar. Ausdrücklich findet sich Vertrauen als gesetzlicher Auftrag im Gegenstand des Digital Services Acts und der KI-Verordnung. So ist es gem. Art. 1 Abs. 1 DSA Ziel der Verordnung unter anderem, »harmonisierte Vorschriften für ein sicheres, vorhersehbares und vertrauenswürdiges Online-Umfeld« zu schaffen, »in dem Innovationen gefördert und die in der Charta verankerten Grundrechte, darunter der Grundsatz des Verbraucherschutzes, wirksam geschützt werden«. Nach Art. 1 Abs. 1 KI-VO ist es unter anderem Zweck der KI-Verordnung, »die Einführung einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen künstlichen Intelligenz (KI) zu fördern und gleichzeitig ein hohes Schutzniveau in Bezug auf Gesundheit, Sicherheit und die in der Charta veran-

<sup>49</sup> Micklitz u. a., Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher?, S. 1.

<sup>50</sup> Micklitz u. a., Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher?, S. 2.

<sup>51</sup> Jandt, Vertrauen im Mobile Commerce, S. 48 ff.

<sup>52</sup> Jandt, Vertrauen im Mobile Commerce, S. 50 ff. Boos, Verbraucher- und Datenschutz bei Online-Versanddiensten, S. 232 ff.

<sup>53</sup> Southerland, The Internal Market after 1992 - Meeting the Challenge, Sec (92) 2044, supplement to European report no. 1808 October 31, 1992 Sec. II und III.

kerten Grundrechte, einschließlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz, vor schädlichen Auswirkungen von KI-Systemen in der Union zu gewährleisten und die Innovation zu unterstützen«. Vertrauensförderung ist nach dem formulierten Ziel dieser jüngeren europäischen Digitalrechtsakte<sup>54</sup> damit eng verknüpft mit dem (Grund-) Rechtsschutz von Verbrauchern, aber auch entsprechender technischer Innovation.

#### 4.2. Vertrauender KI-Nutzer als Ergebnis differenzierter Regulierung

Grundlage der vertrauensbezogenen Regulierung der KI-Verordnung war eine von der Kommission eingesetzte unabhängige hochrangige Expertengruppe für künstliche Intelligenz, die »Ethikleitlinien für vertrauenswürdige KI«<sup>55</sup> formuliert hat und auf die die KI-Verordnung in den Erwägungsgründen ausdrücklich Bezug nimmt.<sup>56</sup> Die Umsetzung des Ziels vertrauenswürdiger Künstlicher Intelligenz wird in der Verordnung dann – aufgrund der Verhältnismäßigkeit – durch risikoabhängige Regulierung in unterschiedlichen Graden angestrebt. Eine maßgebliche Differenzierung ergibt sich dabei aus den in der KI-VO angelegten Risikoklassen.

Sogenannten »inakzeptablen Risiken« begegnet die KI-VO durch ein striktes Verbot bestimmter Praktiken in Art. 5 KI-VO. Hierzu gehört unter anderem das Verbot des Inverkehrbringens, der Inbetriebnahme oder der Verwendung eines KI-Systems, das eine Vulnerabilität oder Schutzbedürftigkeit einer natürlichen Person oder einer bestimmten Gruppe von Personen aufgrund ihres Alters, einer Behinderung oder einer bestimmten sozialen oder wirtschaftlichen Situation mit dem Ziel oder der Wirkung ausnutzt, das Verhalten dieser Person oder einer dieser Gruppe angehörenden Person in einer Weise wesentlich zu verändern, die dieser Person oder einer anderen Person erheblichen Schaden zufügt oder mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zufügen wird (Art. 5 Abs. 1 lit. b KI-VO). Die Verbotsvorschriften, allen voran die zitierte, haben offensichtlich den auch in der Verbraucherwissenschaft beschriebenen schutzbedürftigen, vulnerablen Verbraucher im Blick. Auch um ihn zu schützen, nimmt die KI-Verordnung weit-

<sup>54</sup> Bemerkenswert dazu ist, dass die schon einige Jahre alte Datenschutz-Grundverordnung aus dem Jahr 2018 Vertrauen als Element der EU-Regulierung noch maßgeblich rein wirtschaftsorientiert konnotiert. In Erw. 8 der DS-GVO heißt es dazu: »Diese [technologischen] Entwicklungen erfordern einen soliden, kohärenteren und klar durchsetzbaren Rechtsrahmen im Bereich des Datenschutzes in der Union, da es von großer Wichtigkeit ist, eine Vertrauensbasis zu schaffen, die die digitale Wirtschaft dringend benötigt, um im Binnenmarkt weiter wachsen zu können.

<sup>55</sup> Hochrangige Expertengruppe für Künstliche Intelligenz, Ethikleitlinien für vertrauenswürdige KI, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai> (Abruf am 4.11.2025)

<sup>56</sup> Erw. 27 KI-VO.

reichende Eingriffe in wirtschaftliche Freiheiten von KI-Akteuren in Kauf. Ein bloßes Abstellen auf die Herstellung von Transparenz im Sinne eines Informationsmodells genügt hier ganz offensichtlich nicht.

Auch für sogenannte Hochrisiko-KI im Sinne des Art. 6 ff. KI-VO belässt es die KI-VO nicht bei Transparenzpflichten. Durch eine Vielzahl technischer und organisatorischer Pflichten der Technikgestaltung für die Akteure der Wertschöpfungskette (Anbieter, Einführer, Händler etc.)<sup>57</sup> und die Integration dieser KI in das europäische Produktsicherheitssystem, zu dem auch das bekannte CE-Kennzeichen gehört, soll letztlich Systemvertrauen erzeugt werden.

In Bereichen mit geringen Risiken belässt es die KI-VO sodann bei Informations- und Aufklärungspflichten, etwa den Transparenzpflichten für Anbieter und Betreiber bestimmter KI-Systeme, Art. 50 KI-VO – auf dieser Risikostufe kommt die KI-VO dem Modell des aufzuklärenden Homo Oeconomicus im Sinne eines Vertrauensmodells am nächsten.

## 5. Vertrauensfundierung durch AI-Literacy und Consumer Protection by Design

### 5.1. Problemstellung Vertrauenslücken

Außerhalb vorgenannter Risikoklassen der KI-VO bleibt ein nicht unbeachtlicher Teil der KI-Systeme – vom Gesetzgeber gewollt – weitgehend unreguliert. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit und mit dem Ziel, Innovationen nicht zu behindern, mutet der Gesetzgeber dem Verbraucher in diesen niedrigen Risikobereichen (ungeachtet bestehender Gewährleistungen aus anderen Gesetzen wie der DS-GVO) zu, Informationen selbständig zu verarbeiten und rational zu einer (Konsum-)Entscheidung im KI-Kontext zu kommen. Die betreffenden KI-Systeme befinden sich, sofern sie die Definition nach Art. 3 Nr. 1 KI-VO erfüllen, als KI-System im Anwendungsbereich der KI-Verordnung. Für sie gelten die Empfehlungen der hochrangigen Expertengruppe und auch das Ziel des Art. 1 Abs. 1 KI-VO, einer auf den Menschen ausgerichteten und vertrauenswürdigen KI, weiterhin. Vertrauen soll hier durch zwei Regelungskomplexe erzeugt werden, die unabhängig von der Risikoeinstufung Geltung beanspruchen: die KI-Kompetenz nach Art. 4 KI-VO sowie Verhaltenskodizes für die freiwillige Anwendung bestimmter Anforderungen (Art. 95 KI-VO). Insbesondere Letztere öffnen die Tür für die Gestaltung menschen- und vertrauenswürdiger KI im Allgemeinen im Sinne einer »Consumer Protection by Design«.

<sup>57</sup> Dazu in Bezug auf Einführer z.B. Kroschwald, in: Pohle/Andrae, KI-VO Verordnung über künstliche Intelligenz Kommentar Art. 23 Rn. 1–3.



## 5.2. AI-Literacy

Nach Art. 4 KI-VO ergreifen Anbieter und Betreiber von KI-Systemen »Maßnahmen, um nach besten Kräften sicherzustellen, dass ihr Personal und andere Personen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind, über ein ausreichendes Maß an KI-Kompetenz verfügen, wobei ihre technischen Kenntnisse, ihre Erfahrung, ihre Ausbildung und Schulung und der Kontext, in dem die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, sowie die Personen oder Personengruppen, bei denen die KI-Systeme eingesetzt werden sollen, zu berücksichtigen sind.« Die Vorschrift bezieht sich zunächst nur auf die Kompetenzvermittlung an »Personal und andere Personen, die in ihrem Auftrag mit dem Betrieb und der Nutzung von KI-Systemen befasst sind«. Im Rahmen freiwilliger Verhaltenskodizes wird das Element der KI-Kompetenz ausgeweitet auf »Personen, die mit der Entwicklung, dem Betrieb und der Nutzung von KI befasst sind«. (Art. 95 Abs. 2 lit. c KI-VO).

Mit seinem »Dreiklang aus Fähigkeit, Kenntnis und Verständnis«<sup>58</sup> rückt die Kompetenzvorschrift nahe an ein Zielbild eines informierten, aufmerksamen und verständigen Nutzers heran. Gleichwohl bleibt ein Gutteil der Nutzenden – und auch weitergehend Betroffenen – vom Kompetenzvermittlungsauftrag der KI-VO ausgenommen.<sup>59</sup> Eine grundlegende KI-Bildung im Sinne einer lebenslangen Bildung als Grundrechts, Teilhabe und Marktzugangsgarant enthält die KI-VO so nicht ausdrücklich. Damit hat der Gesetzgeber die Gelegenheit an dieser Stelle leider verpasst, eine Grundlage für eine vertrauensbildende Breitenkompetenz im Bereich grundlegender<sup>60</sup> »AI Literacy« in die KI-Verordnung zu integrieren. Auch adressiert die Vorschrift Anbieter und Betreiber. AI-Literacy mit dem Ziel grundlegender Breitenkompetenz muss insofern zumindest bis auf Weiteres an anderer Stelle gesetzlich gefördert und gefordert werden.

## 5.3. Consumer Protection by Design

Als »Kehrseite der Medaille« der Vertrauensförderung in der Breite gehört die Gestaltung von Produkten und Systemen im Sinne einer Consumer Protection by Design. Angelehnt an den »Datenschutz durch Technikgestaltung« (»Data Protection by Design« oder »Privacy by Design«) im Sinne des Art. 25 DSGVO ist

<sup>58</sup> Andrae, in: Pohle/Andrae, KI-VO Verordnung über künstliche Intelligenz Kommentar, Art. 4 Rn. 12.

<sup>59</sup> Andrae, in: Pohle/Andrae, KI-VO Verordnung über künstliche Intelligenz Kommentar, Art. 4 Nr. 19.

<sup>60</sup> Nicht gemeint ist Spezialwissen, das für den vertrauenden Verbraucher wiederum nicht zielführend wäre, wie Micklitz u. a., Der vertrauende, der verletzliche oder der verantwortungsvolle Verbraucher?, S. 3, anmerken.

»Consumer Protection by Design« darauf ausgelegt, Verbraucherschutz und damit auch Teilhabe an Technologie schon bei der Entstehung der Technologie, ihrer grundlegenden technischen und gesellschaftlichen Infrastruktur sowie in Bezug auf (Geschäfts-)Modelle mitzudenken.<sup>61</sup>

Im regulierten Bereich der KI-VO sind etwa für Hochrisiko-KI-Systeme weitreichende Regelungen zur Produktgestaltung verknüpft. Sie wirken letztlich im Sinne des Produktsicherheitsrechts auch über Normen technisch feingranular in die Entwicklung hinein. Im Bereich unterhalb dieser Risikoschwelle bleibt die Möglichkeit, über Verhaltenskodizes einzuwirken. Mit den möglichen Zielsetzungen für Verhaltenskodizes nennt die KI-VO nur ausgewählte, wenn auch wichtige Bereiche. Zu den betreffenden Zielen gehören demnach unter anderem Elemente wie ökologisch nachhaltige KI (Art. 95 Abs. 2 lit. b KI-VO), inklusive und vielfältige Gestaltung von KI-Systemen, unter anderem durch die Einsetzung inklusiver und vielfältiger Entwicklungsteams und die Förderung der Beteiligung der Interessenträger an diesem Prozess (lit. d), sowie die Verhinderung der negativen Auswirkungen von KI-Systemen auf schutzbedürftige Personen oder Gruppen schutzbedürftiger Personen, einschließlich im Hinblick auf die Barrierefreiheit für Personen mit Behinderungen, sowie auf die Gleichstellung der Geschlechter (lit. e).

## 6. Fazit

Der Verbraucher in der digitalen Welt ist nicht unentwegt unwissend, flüchtig und unaufmerksam. Er lässt sich aber auch nicht als durchschnittlicher Verbraucher über einen Kamm scheren. Verbrauchersein in der digitalen Welt bedeutet ein permanentes Ausgesetztsein mit von Manchen wie dem Gesetzgeber gut gemeinten und von Anderen gegebenenfalls zwecks Verwirrung gezielt abgeladenen Informationen und eingeforderten Entscheidungen. Ein Gutteil der Menschen ist davon überfordert; manche Menschen werden systematisch von der Teilhabe abgedrängt. Vertrauende Verbraucher benötigen ein verlässliches, rechtlich fundiertes System. Es beinhaltet neben dem Verbot bestimmter Techniken auch die konsistente Regulierung – ohne Innovationen behindern zu müssen. Für den vertrauenden Umgang mit Technologien wie der Künstlichen Intelligenz braucht es aber auch ein gutes Maß grundlegender, auch lebenslang weiterzuentwickelnder Kompetenzen in der Breite sowie das Verständnis, dass Technikgestaltung von Beginn an im Sinne des Verbraucherschutzes zu denken ist. Die Umsetzung der »Consumer Protection by Design« im Digitalen ist dabei

---

<sup>61</sup> Ausführlich Kroschwald, ZfDR 2023, 17 f.

eine höchst interdisziplinäre Aufgabe zwischen Recht, Technik und Ökonomie und damit ganz im Sinne des hier geehrten Tobias Brönneke.

## Literatur

- Achilles, Nastasia*, Vom Homo Oeconomicus zum differenzierten Verbraucher: Analyse von Begriff, Entwicklung und neuen Herausforderungen des verbrauchervertragsrechtlichen Leitbildes auf EU-Ebene, 1. Auflage, Baden-Baden 2020.
- Boos, Carina*, Verbraucher- und Datenschutz bei Online-Versanddiensten: automatisierte Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit durch ein Browser-Add-on, Kassel 2015.
- Brönneke, Tobias*, Abwicklungsprobleme beim Widerruf von Fernabsatzgeschäften, MMR 2004, 127–133.
- Brönneke, Tobias*, Widerrufsrecht und Belehrungspflichten, Baden-Baden 2009.
- Brönneke, Tobias*, Verbraucher – Schutz – Recht: Quo vadis?, VuR 2012, 325–327.
- Brönneke, Tobias*, Verbraucherschutz durch Zivilrecht: Eine Verkürzung?, VuR 2012, 334–338.
- Brönneke, Tobias*, Grassroot – Verbraucherteilhabe durch Bewertungsportale? Bei Veränderungen einiger Stellschrauben möglich!, VuR 2024, 41–43.
- Brönneke, Tobias/Karlsruhe/Schmidt, Fabian*, Der Anwendungsbereich der Vorschriften über die besonderen Vertriebsformen nach Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie, VuR 2014, 3–9.
- Emmerich, Volker*, Wettbewerbsbeschränkungen durch die Rechtsprechung, in: Festschrift für Joachim Gernhuber zum 70. Geburtstag, Tübingen 1993.
- Gelbrich, Katharina/Legner, Sarah*, Wer ist Verbraucher? Zu Ausdifferenzierungen des Verbraucherschutzes im digitalen Umfeld, VuR 2025, 8–15.
- Jandt, Silke*, Vertrauen im Mobile Commerce, 2008.
- Kenning, Peter/Wobker, Inga*, Ist der »mündige Verbraucher« eine Fiktion? Ein kritischer Beitrag zum aktuellen Stand der Diskussion um das Verbraucherleitbild in den Wirtschaftswissenschaften und der Wirtschaftspolitik, zfwu 2013, 282–300.
- Klinck, Fabian/Riesenhuber, Karl (Hrsg.)*, Verbraucherleitbilder: Interdisziplinäre und europäische Perspektiven, Berlin/Boston 2015.
- Kroschwald, Steffen*, Nutzer-, kontext- und situationsbedingte Vulnerabilität in digitalen Gesellschaften – Schutz, Selbstbestimmung und Teilhabe »by Design« vor dem Hintergrund des Art. 25 DSGVO und dem KI-Verordnungsentwurf (User-, context-, and situation-based vulnerabilities in digital societies), ZfDR 2023, 1–22.
- Kühl, Rainer*, Verbraucherleitbild und Positionsbestimmung zum »Mündigen Verbraucher« Studie des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V., 2014.
- Lederer, Wiss Beatrice*, Das Verbraucherleitbild im Internet, NJOZ 2011, 1833–1838.
- Micklitz, Hans-W/Oehler, Andreas/Piorkowsky, Michael-Burkhard/Reisch, Lucia A./Strünck, Christoph*, Der vertrauende, der verletzte oder der verantwortungsvolle Verbraucher? Plädoyer für eine differenzierte Strategie in der Verbraucherpolitik, 2010.
- Micklitz, Hans-Wolfgang*, Brauchen Konsumenten und Unternehmen eine neue Architektur des Verbraucherrechts? Gutachten A zum 69. Deutschen Juristentag, München 2012.
- Möstl, Markus*, Wandel des Verbraucherleitbilds?, WRP 2014, 906–910.
- Ohde, Hans-Jürgen*, Zur demoskopischen Ermittlung der Verkehrsauffassung von geographischen Herkunftsangaben, GRUR 1989, 88–96.

- Pohle, Jan/Andrae, Silvio*, KI-VO – Verordnung über künstliche Intelligenz. Kommentar, Berlin 2026.
- Rott, Peter*, Der »Durchschnittsverbraucher« – ein Auslaufmodell angesichts personalisierten Marketings?, *VuR* 2015, 163–167.
- Schmitt, Lennart*, Das unionsrechtliche Verbraucherleitbild: rechtsgebietsspezifische Rezeption und Binnendifferenzierung des Leitbilds vom informierten, aufmerksamen und verständigen Durchschnittsverbraucher, 1. Auflage, Baden-Baden 2018.
- Southerland, Peter*, The Internal Market after 1992 – Meeting the Challenge, Sec (92) 2044, supplement to European report no. 1808 October 31, 1992, Brüssel 1992.
- Strünck, Christoph/Arens-Azevedo, Ulrike/Brönneke, Tobias/Hagen, Kornelia/Jaquemoth, Mirjam/Kenning, Peter/Liedtke, Christa/Oehler, Andreas/Schrader, Ulf/Tamm, Marina*, Ist der »mündige Verbraucher« ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik, Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV 2012.
- Ulbrich, Sebastian/Assessor/Nürnberg/Aschaffenburg*, Der BGH auf dem Weg zum normativen Verbraucherleitbild?, *WRP* 2005, 940–953.



# Brushing Scam – Der neue Weg zu Fake-Bewertungen

Von Dr. Patrik Schmidt LL.M.

## 1. Hintergrund

### 1.1. Bewertungen

Bewertungen spielen eine wesentliche Rolle für Verbraucher bei deren Konsumentscheidungen, insbesondere im Internet. Damit sie fundierte Entscheidungen treffen können, ist die Vertrauenswürdigkeit der herangezogenen Bewertungen von hoher Bedeutung. Diese wird jedoch durch gefälschte und manipulierte Bewertungen, die zur Steigerung der qualitativen und quantitativen Aufmerksamkeit von Produkten, Dienstleistungen und Profilen auf Verkaufsplattformen beitragen sollen, in vielfacher Hinsicht beeinträchtigt.<sup>1</sup> Eine besondere Irreführungsgefahr für Verbraucher geht von verifizierten Bewertungen aus, die durch gekaufte Produkttesterbewertungen zustande kommen. Verifiziert sind die Bewertungen, wenn ihnen eine tatsächliche Transaktion zu Grunde lag.<sup>2</sup>

Um den mit gefälschten und manipulierten Bewertungen einhergehenden Problemen des Vertrauensverlustes entgegenzutreten, hat der Unionsgesetzgeber mit der RL (EU) 2019/2161 bereits 2019 neue lauterkeitsrechtliche Regelungen erlassen, die den Inhalt, den Umgang und die Transparenz hinsichtlich der Kommunikation mit Bewertungen regeln sollen.<sup>3</sup>

### 1.2. Der Brushing-Scam

Eine neues Vorgehen zur Generierung verifizierter Bewertungen stellt der sog. »Brushing«-Scam oder Brushing-Betrug dar. Der aus dem Englischen stammende Begriff bedeutet etwa »bürsten«. Und genau das wird hiermit versucht: Der Ausführer des Brushing-Scams bestellt im Namen von tatsächlich existenten Verbrauchern Waren, oftmals geringen Werts, bei seinen eigenen Onlineshops

---

<sup>1</sup> Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 48 ff.

<sup>2</sup> Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 60 ff.

<sup>3</sup> Ausführlich hierzu Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 180 ff.

auf Verkaufsplattformen oder bei Onlineshops auf externen Webseiten, um im Anschluss in deren Namen verifizierte Bewertungen für entweder das bestellte Produkt oder das dahinterstehende Verkäuferprofil<sup>4</sup> abgeben zu können. Diese Bewertungen basieren hierdurch auf einer »echten« Transaktion und gelten somit als verifiziert. Die Verbraucher erfahren hiervon, falls überhaupt, dadurch, dass sie Bestellungen mit geringerwertigen Waren erhalten (bspw. Handyhüllen<sup>5</sup> oder Saatgut<sup>6</sup>), die sie selbst nie bestellt haben. Ebenso ist es möglich, im Internet auf die im vermeintlich eigenen Namen abgegeben Bewertung zu stoßen.<sup>7</sup> Beim Brushing-Scam handelt es sich um eine Form des Identitätsdiebstahls.<sup>8</sup> Die Bestellungen erfolgen dabei über Kundenprofile, die von den Händlern mit den Verbraucherdaten angelegt wurden<sup>9</sup>. Verwendet werden hierfür entweder öffentlich verfügbare Daten<sup>10</sup> oder solche, die von Datenhändlern oder aus Datenleaks<sup>11</sup> erlangt wurden.

Der folgende Beitrag betrachtet ausgewählte rechtliche Punkte des Brushing-Scams hinsichtlich den hiermit generierten Bewertungen, ebenso wie die damit in Verbindung stehenden rechtsverletzenden Handlungen aus zivil-, wettbewerbs-, straf- und datenschutzrechtlicher Sicht.

---

<sup>4</sup> Artem Sandler, Amazon warnt vor ausgelieferten Paketen – dreiste Falle, 28.05.2025, verfügbar unter: <https://www.inside-digital.de/ratgeber/brushing-betrugsmasche-amazon>.

<sup>5</sup> Redakteur WG, Brushing: Die Masche hinter gefälschten Amazon-Bestellungen, 26.05.2025, verfügbar unter: <https://verbraucherschutzforum.berlin/2025-05-26/brushing-die-masche-hinter-gefaelschten-amazon-bestellungen-371121/>.

<sup>6</sup> Gefährliche Geschenke. Behörden warnen vor Gratis-Saatgut im Briefkasten, 03.09.2025, verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/behoerden-warnen-vor-gratis-saatgut-im-briefkasten-100.html>.

<sup>7</sup> Ashley D'Andrea, Was ist ein Brushing-Betrug?, 10.12.2024, verfügbar unter: <https://www.keepersecurity.com/blog/de/2024/12/10/what-is-a-brushing-scam/>.

<sup>8</sup> Clare Stouffer, Brushing scams: How they work and how to identify them, 08.11.2023, verfügbar unter: <https://lifelock.norton.com/learn/fraud/brushing-scam?srsId=AfmBOopBtYR9iNFTIzULpuRhGqCUWPVaf7Ts4fVlpSz653lxPvqG-TqI>.

<sup>9</sup> Artem Sandler, Amazon warnt vor ausgelieferten Paketen – dreiste Falle, 28.05.2025, verfügbar unter: <https://www.inside-digital.de/ratgeber/brushing-betrugsmasche-amazon>.

<sup>10</sup> Amazon Europe Core S.à r.l., Unerwünschte Pakete und Betrug durch »Brushing« melden, verfügbar unter: <https://www.amazon.de/gp/help/customer/display.html?nodeId=G33XVXQPuv79Z2ZC>.

<sup>11</sup> Clare Stouffer, Brushing scams: How they work and how to identify them, 08.11.2023, verfügbar unter: <https://lifelock.norton.com/learn/fraud/brushing-scam?srsId=AfmBOopBtYR9iNFTIzULpuRhGqCUWPVaf7Ts4fVlpSz653lxPvqG-TqI>.

## 2. Rechtliche Betrachtung

### 2.1. BGB

#### 2.1.1. § 241a BGB Unbestellte Lieferungen

Für Verbraucher stellt sich bei unbestellt erhaltenen Lieferungen u. a. die Frage, wie mit diesen umzugehen ist. Insbesondere, ob diese zu bezahlen oder gar auf eigene Kosten zurückzusenden sind.

Zivilrechtlich wird die Frage hinsichtlich unbestellter Leistungen in § 241a BGB geregelt. Gem. dessen Abs. 1 werden durch die Lieferung beweglicher Sachen oder die Erbringung sonstiger Dienstleistungen von einem Unternehmer an einen Verbraucher keine Ansprüche ggü. dem Verbraucher begründet, wenn der Verbraucher die Waren oder sonstigen Dienstleistungen nicht bestellt hat. Ausgeschlossen sind hierdurch sowohl vertragliche Zahlungs- und Rückgewähransprüche des Unternehmers gegen den Verbraucher als auch Herausgabeansprüche des Unternehmers nach bspw. §§ 812 ff. oder §§ 985 ff. BGB<sup>12</sup>. Konkret kommt durch das Behalten, Nutzen und sogar das Verbrauchen der Sache nicht einmal ein wirksamer Vertrag zwischen dem Händler und dem Verkäufer zustande, da § 241a BGB gerade konkludente Annahmeerklärung ausschließt.<sup>13</sup> Im Ergebnis besteht also weder eine Pflicht zur Zahlung noch zur Zurücksendung der nicht bestellten Waren.

Dies gilt gem. § 241a Abs. 2 BGB hingegen nicht, wenn die Leistung nicht für den Empfänger bestimmt war oder in der irrigen Vorstellung einer Bestellung erfolgte und der Empfänger dies erkannt hat oder bei Anwendung der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt hätte erkennen können. Hierunter gefasste Fälle sind etwa Falschliefereien auf Grund falscher Adressierung oder eine fehlerhafte Zustellung durch das Transportunternehmen,<sup>14</sup> oder eine versehentliche Doppel-, Mehr- oder Aliud-Lieferung des Unternehmers.<sup>15</sup> Zudem muss der Verbraucher dabei erkennen, dass die Lieferung für einen anderen als ihn bestimmt war oder es sich um einen entsprechenden Irrtum seitens des Unternehmers handelte. Sieht man die zugesandten Produkte zudem als Warenprobe an, handelt es sich bei der Zusendung um ein Angebot auf Abschluss eines Schenkungsvertrags.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> H.M., *Sutschet*, in: BeckOK BGB, 2025, § 241a, Rn. 9; *Finkenauer*, in: MüKo BGB, § 241a, Rn. 29.

<sup>13</sup> *Finkenauer*, in: MüKo BGB, § 241a, Rn. 26; gleichwohl kann ein wirksamer Vertrag durch eine ausdrückliche Annahmebestätigung zustande kommen, s. *Finkenauer*, in: MüKo BGB, § 241a, Rn. 15.

<sup>14</sup> *Sutschet*, in: BeckOK BGB, § 241a, Rn. 11 m. w. N.

<sup>15</sup> *Sutschet*, in: BeckOK BGB, § 241a, Rn. 11 m. w. N.

<sup>16</sup> *Sutschet*, in: BeckOK BGB, § 241a, Rn. 10.



### 2.1.2. § 12 BGB: Namensrecht

Ferner ergibt sich für Verbraucher die Frage, wie damit umzugehen ist, dass Dritte unbefugt in ihrem Namen gefälschte Bewertung abgegeben haben. Einschlägig hierfür ist § 12 BGB, welcher als spezialgesetzliche Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts<sup>17</sup> sowohl vor Namensleugnung als auch vor Namensanmaßung schützt.<sup>18</sup> Konkret ist § 12 BGB als Anspruch ausformuliert, der den Namensträger befugt, vom anderen die Beseitigung der Beeinträchtigung seines Namens zu verlangen. Ein Berechtigter kann so gem. § 12 BGB gegen eine Namensanmaßung vorgehen, wenn sein schutzwürdiges Interesse dadurch verletzt wird, dass ein anderer unbefugt den gleichen Namen gebraucht. Ob sein Name unbefugt verwendet wird und dadurch eine Beeinträchtigung der schutzwürdigen Interessen des Namensinhabers vorliegt, bemisst sich danach, ob durch den unbefugten Namensgebrauch eine Zuordnungsverwirrung<sup>19</sup>, also eine Verwechslungsgefahr<sup>20</sup> entsteht.

Dies ist bei im Rahmen von Brushing-Scam abgegebenen Bewertungen stets der Fall: Eine unter einem gewissen Namen abgegebene Bewertung beinhaltet die objektive Aussage, von dieser Person abgegeben worden zu sein, was sie jedoch tatsächlich nicht ist. Der Adressatenkreis wird so in die Irre geführt, es besteht die Verwechslungsgefahr zu glauben, die Bewertung sei von der ausgewiesenen Person.

## 2.2. UWG

### 2.2.1. Nr. 23b des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG

In lauterkeitsrechtlicher Hinsicht kommen mehrere einschlägige Tatbestände zur Geltung, die sich mit der Regulierung von Bewertungen befassen und so hinsichtlich der Beurteilung der im Zuge von Brushing-Scam entstandenen gefälschten Bewertungen relevant werden.

Naheliegenderweise kommen hierbei die per se-Verbote aus dem Anhang zu § 3 Abs. 3 UWG in Betracht, konkret Nr. 23b und Nr. 23c. Bei deren näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass gerade Nr. 23b ins Leere läuft. Dieser besagt, dass es stets unlauter ist zu behaupten, dass Bewertungen einer Ware oder Dienstleistung von Verbrauchern stammen, die die Waren oder Dienstleistungen tatsächlich verwendet oder erworben haben, ohne dass angemessene und ver-

---

<sup>17</sup> BGH, Urteil v. 01.12.1999 – I ZR 49/97, NJW 2000, 2195, 2197.

<sup>18</sup> Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 141 m. w. N.

<sup>19</sup> StRsp., BGH, Urteil v. 02.12.2004 – I ZR 92/02, GRUR 2005, 357, 358; BGH, Urteil v. 26.06.2003 – I ZR 296/00, NJW 2003, 2978, 2979.

<sup>20</sup> Säcker, in: MüKo BGB 2021, § 12, Rn. 98 m. w. N.

hältnismäßige Maßnahmen ergriffen wurden, um zu prüfen, ob die Bewertungen tatsächlich von solchen Verbrauchern stammen. Damit wird folglich auf eine der Bewertung tatsächlich zugrundeliegende Transaktion bzw. auf Aussagen hierüber abgestellt.<sup>21</sup>

Im Kern handelt es sich hinsichtlich der auf einer Bewertungsplattform bzw. innerhalb eines Onlinebewertungssystems abgegebenen Bewertung folglich um eine Informations- und Aufmerksamkeitspflicht für den Betreiber des Systems.<sup>22</sup> Darüber hinaus ist Nr. 23b des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG jedoch nicht weiter geeignet, gegen die durch einen Brushing-Scam erzeugte Bewertungen vorzugehen, da die zur Nachweisbarkeit geeigneten angemessenen und verhältnismäßigen Maßnahmen gerade aus den Transaktionsnachweisen selbst<sup>23</sup> bestehen können, die durch den Brushing-Scam generiert werden.

Daneben ist es nach Nr. 23c des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG stets unzulässig, gefälschte Bewertungen oder Empfehlungen von Verbrauchern zu übermitteln oder andere hiermit zu beauftragen sowie Verbraucherbewertungen und -empfehlungen in sozialen Medien zu Zwecken der Verkaufsförderung falsch darzustellen. Hinsichtlich durch Brushing-Scam erzeugten Bewertungen ist die erste der im Tatbestand behandelten Alternativen einschlägig, die Übermittlung gefälschter Bewertungen durch den Händler, der Brushing-Scam betreibt. Da die Bewertung nicht von demjenigen stammt, der unter Angabe eines anderen Namens vorgibt Verfasser zu sein, handelt es sich um eine gefälschte Bewertung i. S. d. Nr. 23c des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG.<sup>24</sup> Durch die Abgabe der Bewertung unter falschem Namen wird die Bewertung zudem übermittelt, indem sie einem unbestimmten Adressatenkreis zugänglich gemacht wird, der hierdurch die Möglichkeit hat, sie zur Kenntnis zu nehmen.<sup>25</sup> Entsprechend unzulässig sind die durch Brushing-Scam erzeugten Bewertungen.

## 2.2.2. § 5b Abs. 3 UWG

Ähnlich Nr. 23b des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG ist § 5b Abs. 3 UWG ungeeignet um den im Rahmen von Brushing-Scam erzeugten Bewertungen entgegenzutreten. Dieser beinhaltet zwar auch den Umgang bei der Zugänglichmachung von Bewertungen, richtet sich hinsichtlich Brushing-Scam-Bewertungen aber auch nicht unmittelbar an den Verfasser, sondern vielmehr an den Betreiber der Bewertungsplattform bzw. des Bewertungssystems. Mit § 5b Abs. 3 UWG besteht

<sup>21</sup> Vgl. auch ErwG 47 der RL (EU) 2019/2161.

<sup>22</sup> Vgl. Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 180 ff.

<sup>23</sup> Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 183.

<sup>24</sup> Vgl. Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 185 m. w. N.

<sup>25</sup> Fritzsche/Eisenhut, in: BeckOK UWG, Nr. 23c des Anhangs zu § 3 Abs. 3 UWG, Rn. 15; Alexander, WRP 2019, 1235, Rn. 68.

eine reine Informationspflicht darüber, »ob und wie« der Unternehmer, der eine Verbraucherbewertung zugänglich macht, sicherstellt, dass diese tatsächlich von echten Verbrauchern stammt. Hiermit besteht keine Prüfpflicht hinsichtlich der Echtheit der Bewertungen. Wird angegeben, dass Verbraucherbewertungen nicht auf ihre Echtheit geprüft werden (»ob«), so ist auch das »wie« nicht anzugeben. Die Angabe »Wir prüfen nicht, ob Verbraucherbewertungen tatsächlich von von echten Verbrauchern stammen« reicht bereits aus, um der Informationspflicht zu entsprechen. § 5b Abs. 3 UWG ist daher weder hinsichtlich dem Verfassen gefälschter Brushing-Scam-Bewertung dienlich, noch schützt er hiervor, indem er falsch-verifizierten Bewertungen entgegentritt.<sup>26</sup>

### 2.2.3. § 5 UWG

Als Auffangtatbestand kommt vielmehr § 5 UWG in Betracht. Nach § 5 Abs. 1 UWG handelt unlauter, wer eine irreführende geschäftliche Handlung vornimmt, die geeignet ist, den Verbraucher oder sonstigen Marktteilnehmer zu einer geschäftlichen Entscheidung zu veranlassen, die er andernfalls nicht getroffen hätte. Ob eine geschäftliche Handlung irreführend ist, wird dabei nach § 5 Abs. 2 UWG bestimmt. Demnach ist die geschäftliche Handlung irreführend, wenn sie unwahre Angaben (Alt. 1) oder sonstige zur Täuschung geeignete Angaben (Alt. 2) über die weiteren in Abs. 2 Nr. 1–7 aufgeführten Umstände enthält. Ob eine unwahre Angabe gem. § 5 Abs. 2 Alt. 1 UWG vorliegt, wird daran bemessen, ob die in der Angabe enthaltene Information nach objektiver Betrachtung richtig oder falsch ist.<sup>27</sup> Ebenso muss die unwahre Angabe irreführend, also zur Täuschung geeignet, sein<sup>28</sup> um den Verbraucher oder sonstigen Marktteilnehmer zu einer geschäftlichen Entscheidung veranlassen, die er andernfalls nicht getroffen hätte. Brushing-Scam-Bewertungen beinhalten die objektive Information, von der in ihrem Namen abgegebenen Person zu stammen, was sie tatsächlich aber nicht tun. Ebenso beinhalten die Bewertungen die impliziten Aussagen, echt, also auf tatsächlichen Erfahrungen basierend und unbeeinflusst abgegeben worden zu sein.<sup>29</sup> Auch dies ist objektiv nicht der Fall. Die Bewertungen sind demnach unwahr i. S. d. § 5 Abs. 2 Alt. 1 UWG. Daneben sind die Bewertungen irreführend, da sie die Betrachter über ebendiese Eigenschaften der Bewertung hinwegtäuschen. Das besondere Vertrauen, das von Bewertungen anderer Verbraucher ausgeht, ist gerade das wesentliche Kriterium für die Glaub-

<sup>26</sup> Vgl. bereits Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 202 ff.

<sup>27</sup> Bornkamm/Feddersen, in: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, § 5, Rn. 1.21.

<sup>28</sup> Micklitz/Namysłowska, in: Recht der elektronischen Medien, § 5, Rn. 22; Bornkamm/Feddersen, in: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, § 5, Rn. 1.52/1.54; ausführlich hierzu siehe auch Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 206 ff.

<sup>29</sup> Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 86.

haftigkeit von Bewertungen.<sup>30</sup> Entsprechend ist eine bewusst herbeigeführte Täuschung hierüber geeignet, die geschäftliche Entscheidung von Verbrauchern zu beeinflussen. Unberechtigt in fremden Namen abgegebene Brushing-Scam-Bewertungen stellen folglich unlautere geschäftliche Handlungen i. S. d. § 5 UWG dar.

Die Verfasser der im Rahmen von Brushing-Scams erzeugten Bewertungen können nach den für Verstöße gegen die gezeigten lauterkeitsrechtlichen Vorschriften vorgesehenen Konsequenzen in Anspruch genommen werden. So kommen Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche nach § 8 UWG, Schadensersatzansprüche nach § 9 UWG und Gewinnherausgabeansprüche nach § 10 UWG gegen die Verfasser der gefälschten Brushing-Scam-Bewertungen in Betracht.

### 2.3. StGB: § 263: Betrug

Ferner kann im Rahmen des Brushing-Scams durch mehrerlei Handlungen potentiell der Straftatbestand des Betrugs gem. § 263 Abs. 1 StGB erfüllt werden. Zum einen durch die Bestellung der Produkte unter fremden Namen und zum anderen durch die Abgabe der darauffolgenden Bewertung unter fremden Namen.

Gem. § 263 Abs. 1 StGB macht sich strafbar, wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen rechtswidrigen Vermögensvorteil zu verschaffen, das Vermögen eines anderen dadurch schädigt, dass er durch Vorspiegelung falscher oder durch Entstellung oder Unterdrückung wahrer Tatsachen einen Irrtum erregt oder unterhält. Erforderlich ist demnach eine Täuschungshandlung über Tatsachen und ein hierdurch verursachter Irrtum, eine freiwillige Vermögensverfügung, sowie ein Vermögensschaden und die Absicht der Eigen- bzw. Drittbereicherung.

Die erste Täuschungshandlung über eine Tatsache ist beim Brushing-Scam in der Bestellung von Produkten auf den fremden Namen einer anderer Person als dem tatsächlichen Besteller zu sehen. Sie enthält die Aussage Person A bestellt, obwohl tatsächlich Person B die Bestellung aufgibt. Handelt es sich bei dem Besteller gleichzeitig um den das Produkt verkaufenden Händler, bestellt er also bei sich selbst, aber unter fremden Namen auf einer Verkaufsplattform oder in einem Webshop, führt dies nicht zu einem Irrtum. Er selbst kann sich weder selbst täuschen noch in die Irre führen.

Erfolgt die Bestellung hingegen bei einem Anderen als der Person selbst, die den Brushing-Scam betreibt, also bspw. bei einem fremden Webshop oder auf einer anderen Verkaufsplattform, auf der andere Anbieter die Produkte der Per-

---

<sup>30</sup> Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 48 ff.

son, die den Brushing-Scam betreibt, verkaufen, so wird bei diesen Verkäufern hierdurch zudem der Irrtum hervorgerufen, der namentlich falsch angegebene Besteller sei der tatsächliche Kunde. Insoweit gleicht das Verhalten einem Warenbetrug.<sup>31</sup> Ferner erfolgt die Vermögensverfügung bei den anderen Verkäufern freiwillig, indem sie die Waren versenden. Ebenso erfolgt sie kausal in Folge des Irrtums.

Problematischer ist indes das Vorliegen eines Vermögensschadens. Ob ein solcher gegeben ist, bemisst sich nach dem Prinzip der Gesamtsaldierung. Hierbei wird die gesamte Vermögenssituation vor der Vermögensverfügung unter Einbeziehung eventueller wirtschaftlicher Kompensationen betrachtet und anschließend hieran bemessen, ob eine Minderung des Gesamtvermögens vorliegt.<sup>32</sup> Im Rahmen von Brushing-Scams geht es den Bestellern in erster Linie um die Generierung von Bewertungen, weshalb sie die meist geringwertigen Waren bestellen und selbst bezahlen, sodass die Produkte gerade kostenlos bei dem Empfänger ankommen.<sup>33</sup> Werden die Produkte bei Bestellung also direkt bezahlt, erleidet der Verkäufer keinen Vermögensschaden mit der Folge, dass hierbei kein Betrug i. S. d. § 263 StGB vorliegt.

Etwas anderes könnte sich durch die im Nachgang zur Bestellung erfolgende Abgabe einer Bewertung unter fremden Namen ergeben. Die Täuschungshandlung liegt hierbei ähnlich dem Bestellvorgang darin, dass die Aussage getroffen wird, Person A gibt eine Bewertung ab, obwohl Person B der Verfasser ist. Zudem besteht die Täuschung im Vorspielen der Tatsache, die (in diesem Fall sogar verifizierte und somit besonders glaubwürdige) Bewertung basiere auf tatsächlichen Nutzererfahrungen, was sie aber tatsächlich nicht tut. Bei den Adressaten der Bewertungen entsteht hierdurch auch genau diese irrtümliche Annahme, Person A habe das Produkt gekauft und basierend hierauf entsprechend (gut) bewertet. Hierbei handelt es sich gerade um das Ziel der im Rahmen des Brushing-Scams erzeugten Bewertung.

Daneben ist auch hier eine differenzierte Betrachtung der freiwilligen Vermögensverfügung und des Vermögensschadens vorzunehmen. Treffen Verbraucher eine Kaufentscheidung für das mit der Bewertung beworbene Produkt, so liegt die freiwillige Vermögensverfügung in der Kaufpreiszahlung für das Produkt. Erforderlich ist jedoch ein kausaler Zusammenhang zwischen Irrtum und Vermögensverfügung. Ob dieser vorliegt, ist insbesondere vor dem Hintergrund

<sup>31</sup> Vgl. Verbraucherzentrale Hamburg, Internetkriminalität: Vorsicht, Online-Betrug – so handeln Sie im Notfall!, 11.08.2025, verfügbar unter: <https://www.vzh.de/themen/telefon-internet/probleme-festnetz-handy-internet/internetkriminalitaet-vorsicht-online-betrug-so-handeln-sie-im-notfall>.

<sup>32</sup> Dannecker, in: Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, § 263 StGB, Rn. 117 m. w. N.

<sup>33</sup> Vgl. United States Postal Inspection Service, Brushing Scam, 24.03.2025, verfügbar unter: <https://www.uspis.gov/news/scam-article/brushing-scam>.

fraglich, welchen tatsächlichen Einfluss die gefälschte(n) Bewertung(en) auf die Kaufentscheidung des Verbrauchers gehabt haben. So könnte zwar eine einzelne gefälschte Bewertung hierfür kausal ausschlaggebend sein, wenn sie die einzige Bewertung für das entsprechende Produkt ist. Ebenso könnte sie aber auch in der Masse aus tausenden anderen Bewertungen vom Verbraucher unmittelbar unbeachtet untergehen und ihn nur mittelbar über die hierdurch verzerrte Gesamt- oder Durchschnittsbewertung erreichen.

Insofern unerheblich ist diese Frage jedoch, als hinsichtlich der Kausalität zwischen Irrtum und Vermögensverfügung eine Mitverursachung ausreicht.<sup>34</sup> Dies dürfte erfordern, dass der Verbraucher die Bewertung wie dargestellt zumindest mittelbar in Form einer Durchschnittsbewertung wahrgenommen hat. Hingegen keine Kausalität läge vor, wenn der getäuschte Verbraucher über die Umstände der gefälschten Bewertung gewusst, die Vermögensverfügung aber aus anderen Gründen dennoch vorgenommen hätte.<sup>35</sup> Hier bleibt fraglich, inwiefern der Durchschnittsverbraucher bereits bei der Betrachtung von Onlinebewertungen das Vorliegen von gefälschten Bewertungen antizipiert und entsprechend in seine Kaufentscheidung mit einfließen lässt.<sup>36</sup>

Bei Annahme eines kausalen Zusammenhangs ist ferner ein Vermögensschaden erforderlich. Im Rahmen der Gesamtsaldierung ist auch hier fraglich, welche potentielle Kompensation durch das gekaufte Produkt erfolgt und ob eine Gesamtschädigung vorliegt. Entscheidend hierfür wird der Gegenwert des Produkts sein, insbesondere dessen Qualität und ob diese in äquivalentem Verhältnis zur Vermögensverfügung, also dem Kaufpreis, steht. Ungeachtet der Frage, ob ein abgerufener Preis für ein Produkt als gemeinhin angemessen zu erachten ist, ist diese strafrechtlich relevante Abwägung eine durch Gerichte zu entscheidende Frage des Einzelfalls.

Die Bereicherungsabsicht, sowie die weiteren Erfordernisse des subjektiven Tatbestands sind durch die Handlungen indiziert. Beim Brushing-Scam geht es dem Handelnden gerade darum, falsche Tatsachen zu schaffen und damit zu täuschen, um sich, entweder unmittelbar bei profilbezogenen oder mittelbar bei produktbezogenen Bewertungen, einen vermögenswerten Vorteil in Form der Umsatzsteigerung zu verschaffen. Dieses Verhalten ist zudem rechtswidrig.

---

<sup>34</sup> Dannecker, in: Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, § 263 StGB, Rn. 102; BGH, NJW 1959, 897, 898.

<sup>35</sup> Dannecker, in: Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, § 263 StGB, Rn. 102 m. w. N.

<sup>36</sup> Vgl. Schmidt, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 48 ff.

## 2.4. DSGVO

Neben den gezeigten zivil- und strafrechtlichen Berührungspunkten gehen mit der unberechtigten Verwendung fremder Identitäten i. R. d. Brushing-Scams zudem datenschutzrechtliche Fragen einher. Bei den hierfür verwendeten Daten der betroffenen Personen (Verbrauchern), bspw. Nachnamen, Vornamen, Adressen und Geburtsdaten, handelt es sich um personenbezogene Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 1 DSGVO. Werden diese zur Anlage eines Benutzerkontos, der Bestellung eines Produkts oder der Abgabe einer Bewertung in deren Namen genutzt, handelt es sich jeweils um eine Verarbeitung i. S. d. Art. 4 Nr. 2 DSGVO.

Im Rahmen der Datenverarbeitungen bestehen sowohl gewisse Voraussetzungen als auch diverse Pflichten für den Verantwortlichen gem. Art. 4 Nr. 7 DSGVO. Dieser ist, wer die Zwecke und Mittel einer Datenverarbeitung bestimmt. Hierunter sind das »Warum« und »auf welche Weise« einer Datenverarbeitung zu verstehen.<sup>37</sup> Bei Eingabe der Daten zur Anlage eines Kundenkontos oder zur Aufgabe einer Bestellung unter fremden Daten auf einer Webseite handelt es sich um eine Datenverarbeitung i. S. d. Art. 4 Nr. 2 DSGVO.<sup>38</sup> Gleichwohl wird der Ausführer des Brushing-Scams hierdurch nicht zum Verantwortlichen für die Datenverarbeitung auf der Webseite; er entscheidet durch die Eingabe zwar über den Zweck, nicht jedoch, auf welche Weise die Datenverarbeitung auf der Webseite bzw. in deren Hintergrund stattfindet. Diese Mittel legt ausschließlich der Webseitenbetreiber fest, er ist Verantwortlicher für die Eingabe der Daten auf seiner Webseite.

Gleichwohl ist der Ausführer des Brushing-Scams dort Verantwortlicher, wo er die Daten der Betroffenen speichert und organisiert, also etwa auf seinem eigenen Server oder Rechner in einer Tabelle oder Datenbank. Hierbei sind zudem die Verwendung und Offenlegung der Daten – insbesondere bei der Eingabe auf der Webseite<sup>39</sup> – eine Datenverarbeitung i. S. d. Art. 4 Nr. 2 DSGVO. Hierbei kann der Brushing-Scam-Ausführer auch nicht von Haushaltsausnahme nach Art. 2 Abs. 2 lit. c) Gebrauch machen, da er bei sämtlichen seiner Verarbeitungstätigkeiten die personenbezogenen Daten im Rahmen des Brushing-Scams nicht ausschließlich zur Ausübung persönlicher oder familiäre Tätigkeiten verarbeitet.

Wesentlicher Kernbestandteil der DSGVO ist, dass personenbezogene Daten nur gestützt auf eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung gem. Art. 5 DSGVO verarbeitet werden dürfen. Die gängigen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Art. 5 Abs. 1 DSGVO sind etwa die Einwilligung (lit. a), die Vertragserfüllung (lit. b),

---

<sup>37</sup> EDSA, Leitlinien zu den Begriffen »Verantwortlicher« und »Auftragsverarbeiter« in der DSGVO, Rn. 35.

<sup>38</sup> Vgl. *Ernst*, in: Paal/Pauly, Art. 4 DSGVO, Rn. 30.

<sup>39</sup> *Ernst*, in: Paal/Pauly, Art. 4 DSGVO, Rn. 30.

die Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht (lit. c), der Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person (lit. d), sowie die Verarbeitung im Rahmen der Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse. Keiner dieser Erlaubnistatbestände ist offenkundig geeignet, die Datenverarbeitung im Rahmen der Verwendung oder Offenlegung der Daten durch den gem. Art. 4 Nr. 7 DSGVO verantwortlichen Ausführer des Brushing-Scams herangezogen zu werden. Einzig die Wahrung eines berechtigten Interesses (lit. f) kommt zunächst als potentielle Grundlage in Betracht.

Diese erfordert ein berechtigtes Interesse des Verantwortlichen und, dass die Datenverarbeitung zu deren Wahrung erforderlich sein muss. Als ein solches Interesse kann das wirtschaftliche Interesse des Ausführers des Brushing-Scams gesehen werden die Daten zu nutzen, um damit Bewertungen zu generieren und so seinen Umsatz zu steigern.

Ferner darf die Verarbeitung dabei nicht den schutzwürdigen Interessen oder Grundrechten der Betroffenen überwiegen, es ist also eine einzelfallabhängige Interessensabwägung durchzuführen. Das Interesse der Verbraucher liegt grundsätzlich darin, dass ihre Daten nicht Gegenstand einer Verarbeitung durch unbekannte Dritte werden, die außerhalb ihrer Kenntnis- und Einflussphäre liegen. Dies gilt insbesondere, wenn die Daten auf ggf. unrechtmäßigen Wegen durch bspw. Datenleaks erlangt wurden und für missbräuchliche Zwecke verwendet werden. Ebenfalls rechnen Verbraucher, deren Daten öffentlich verfügbar sind, nicht mit einer solchen Verarbeitung und heißen dies auch regelmäßig nicht gut. In beiden Fällen besteht zudem die anschließende Gefahr, dass Bewertungsabgabe fälschlicherweise negative Reaktionen auf die echten Personen zurückfallen und diesen an anderer Stelle zur Last fallen. Beispielhaft hierfür wären etwa technische Sicherheitsmaßnahmen, welche die echten Personen von einer seriösen Bewertungsabgabe auf Grund vorangegangener Auffälligkeiten durch Brushing-Scam-Bewertungen ausschließen.

Dass die Verbraucher im Rahmen des Brushing-Scams die übersandten Produkte kostenlos erhalten, ändert an all dem nichts. Zwar erhalten sie eine vermeintlich gesamtfinaziell gesehene Vermögensmehrung durch kostenlose Produkte, jedoch ist diese mitnichten mit der illegitimen und unbewussten Bezahlung ihrer Daten aufzuwiegen. Zudem kann zusätzlicher Aufwand für die Entsorgung der evtl. für Verbraucher nicht nützlichen oder gar schädlichen Produkte anfallen.<sup>40</sup> Die Abwägung fällt somit regelmäßig zuungunsten des Verantwortlichen Ausführers des Brushing-Scams aus, womit die Datenverarbeitung ohne die erforderliche Rechtsgrundlage erfolgt.

<sup>40</sup> Vgl. Gefährliche Geschenke. Behörden warnen vor Gratis-Saatgut im Briefkasten, 03.09.2025, verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/behoerden-warnen-vor-gratis-saatgut-im-briefkasten-100.html>.



Daneben ist der Verantwortliche Ausführer des Brushing-Scams zur Einhaltung weiterer datenschutzrechtlicher Vorschriften verpflichtet, etwa der Einhaltung der Grundsätze der Datenverarbeitung nach Art. 5 DSGVO, der Information über die Datenverarbeitung nach Art. 13 f. DSGVO und der Erfüllung der Betroffenenrechte nach Art. 15 ff. DSGVO. Diesen wird der Verantwortliche bereits den Umständen nach nicht nachkommen, da es gerade eines der Ziele des Brushing-Scams ist, durch intransparentes Vorgehen das Procedere der Bewertungserstellung nicht offenkundig werden zu lassen. Aus Sicht des betroffenen Verbrauchers ergibt sich so die unbefriedigende Situation, dass er seine Betroffenenrechte gegenüber den Verantwortlichen Ausführern eines Brushing-Scams nicht wirksam ausüben kann.

Vielmehr werden sich Verbraucher daher naheliegenderweise an den denjenigen Händler wenden, der – sofern bekannt – als Absender bzw. Verkäufer der erhaltenen Ware erkennbar ist. Dieser ist, wie dargelegt, zugleich Verantwortlicher für die Datenverarbeitung auf seiner Webseite und dem Bestellprozess. Ihn treffen als Verantwortlichen dieselben Pflichten aus der DSGVO, die den Ausführer des Brushing-Scams. Er braucht unter anderem also ebenfalls eine Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung nach Art. 6 DSGVO und muss die Grundsätze der Datenverarbeitung nach Art. 5 DSGVO einhalten.

Hinsichtlich der Rechtmäßigkeitsvoraussetzung nach Art. 6 kommt hier zunächst die Vertragserfüllung gem. Art. 6 lit. c) DSGVO in Betracht, wenn der Webseitenbetreiber die Kundendaten (fälschlicherweise, ohne dies zu Wissen) zur Bestellabwicklung verarbeitet. Allerdings scheitert Art. 6 lit. c) DSGVO bereits daran, dass durch die missbräuchlichen Verwendung der Daten eines Betroffenen kein wirksamer und somit erfüllbarer Vertrag zustande kam.<sup>41</sup> Ebenso scheitert ein berechtigtes Interesse aus denselben Abwägungsgründen wie bei einer Verarbeitung durch den Ausführer des Brushing-Scams.

Ebenfalls problematisch für den verantwortlichen Webseitenbetreiber wird es bei der Einhaltung des datenschutzrechtlichen Grundsatzes des Transparenzgebots aus Art. 5 DSGVO, sowie hinsichtlich der Informationspflichten nach Art. 13 f. DSGVO. Beiden wird er bereits aus rein praktischen Gründen nur schwerlich bis gar nicht nachkommen können, wenn er, abgesehen von der Lieferung, keinen direkten Kontakt zu der betroffenen Person hat. Beim Besuch der Webseite informiert er den Ausführer des Brushing-Scams, bei einer evtl. Bestellbestätigung via Email den Inhaber der dort vom Ausführer des Brushing-Scam hinterlegten Adresse, wobei es sich zwecks der geplanten anschließenden Bewertungsabgabe und aus Verschleierungsgründen hierbei nicht um die der betroffe-

---

<sup>41</sup> Siehe hierzu 2.1.

nen Person handeln wird, sondern um eine solche des Ausführers des Brushing Scam.

Der Verantwortliche für die Webseite bzw. der Verkäufer verstößt also gegen mehrerer seiner Pflichten aus der DSGVO. Dies kann gem. Art. 83 Abs. 5 DSGVO grundsätzlich Bußgelder von bis zu 20.000.000 Euro oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweiten Vorjahresumsatzes begründen. Im Rahmen der Einzelfallprüfung des Verstoßes gem. Art. 83 Abs. 5 i. V. m. Abs. 2 DSGVO kann von der zuständigen Aufsichtsbehörde jedoch den tatsächlichen Umständen Rechnung getragen werden. So kann für den Verantwortlichen für die Webseite bzw. der Verkäufer, der die Verarbeitung evtl. gar nicht vorgenommen hätte, hätte er um die wahren Umstände gewusst, auch gänzlich von einem Bußgeld abgesehen werden.

Unabhängig davon kann sich die betroffene Person mit ihrem Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO an den Webseitenbetreiber bzw. die den Verkäufer heranzutreten, um so zu versuchen herauszufinden, wer »sein« Nutzerprofil angelegt bzw. in seinem Namen bestellt hat. In gewissem Maße flankiert Art. 15 DSGVO die Auskunftsanspruchsgrundlage des § 21 TDDDG,<sup>42</sup> im Ergebnis dürfte bei beiden die Erfolgsaussichten auf die hinter den Transaktionen stehende Akteure hingegen gering bleiben. Lediglich praktischer Ansatzpunkt für mehr Klarheit könnte das Produkt bzw. dessen eingetragener Verkäufer auf der Verkaufsplattform bzw. der Webseite selbst sein, sofern dieser selbst den Brushing-Scam begangen hat.

### 3. Fazit

Brushing-Scam ist ein neues Phänomen in Form des Identitätsdiebstahls, mit dem unseriöse Anbieter versuchen, gefälschte verifizierte Bewertungen für ihre Produktangebote oder Verkäuferprofile zu erstellen. Die betroffenen Verbraucher bekommen hiervon wenig bis nichts mit. Sie erhalten lediglich unbestellte und kostenlose Produkte. Gleichwohl ist es für sie nicht ohne Weiteres erkennbar, dass hierbei ihre personenbezogenen Daten illegitim für den Bestellprozess, insbesondere aber für die Abgabe von Bewertungen in ihrem Namen missbraucht wurden.

Gleichzeitig gibt das neue Vorgehen einen weiteren Anlass, an der vermeintlich erhöhten Glaubhaftigkeit verifizierter Bewertungen zu zweifeln. Gerade das vertrauensschaffende Kriterium des Transaktionsnachweises wird durch Brushing-Scam unterlaufen. Insbesondere problematisch ist, dass gerade die für die

---

<sup>42</sup> Siehe hierzu *Schmidt*, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, S. 278 f.

Regulierung gefälschter Bewertungen geschaffenen Normen im UWG unzureichend bis gar nicht hiergegen schützen.

Abgesehen davon fügt sich das neue Konstrukt in rechtlicher Hinsicht in die Regulierung und die Umgangsvoraussetzungen mit gefälschten Bewertungen ein, wodurch insbesondere die Vorschriften des UWG, aber auch des BGB und des StGB zum Tragen kommen. Betroffene Verbraucher müssen insbesondere die unbestellten Lieferungen weder bezahlen noch grds. zurücksenden. Ebenso erfolgt Brushing-Scam entgegen den datenschutzrechtlichen Vorschriften der DSGVO, die den Verbrauchern gleichzeitig umfangreiche Betroffenenrechte gewährt.

Diese und die anderen den Verbrauchern zustehenden Rechte durchzusetzen ist insgesamt das größte Problem des Brushing-Scams: Durch die oft intransparente Herkunft der Daten, dem intransparenten Ablauf des Brushing-Scams und in Ermangelung der Kenntnis der dahinterstehenden Personen ist es für betroffene Verbraucher schwer, ihre Rechte wirksam auszuüben und durchzusetzen.

## Literatur

- Alexander, Christian, Neue Transparenzanforderungen im Internet – Ergänzungen der UGP-RL durch den »New Deal for Consumers«, WRP 2019, 1235–1241.
- EDSA, Leitlinien zu den Begriffen »Verantwortlicher« und »Auftragsverarbeiter« in der DSGVO, Version 2.0, 2021, verfügbar unter [https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb\\_guidelines\\_202007\\_controllerprocessor\\_final\\_de.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_de.pdf).
- Fritzsche, Jörg/Münker, Reiner/Stollwerck, Christoph (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum UWG, 24. Edition, München 2024, zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOK UWG.
- Graf, Peter/JägerMarkus/Wittig, Petra (Hrsg.), Wirtschafts- und Steuerstrafrecht, 3. Auflage, München 2024, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Wirtschafts- und Steuerstrafrecht.
- Hau, Wolfgang/Poseck, Roman (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum BGB, 75. Edition, München 2025, zitiert als: *Bearbeiter*, in: BeckOk BGB.
- Köhler, Horst/Bornkamm, Joachim/Feddersen, Jörn/Alexander, Christian/Odörfer, Bernd/Scherer, Inge (Hrsg.), Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 42. Auflage, München 2024, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb.
- Paal, Boris/Pauly, Daniel (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung, 3. Auflage, München 2021, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Paal/Pauly.
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limperg, Bettina/Schubert, Claudia (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, Band 2, 10. Auflage, München 2025, zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo BGB.
- Säcker, Franz Jürgen/Rixecker, Roland/Oetker, Hartmut/Limperg, Bettina/Schubert, Claudia (Hrsg.), Münchener Kommentar zum BGB, Band 1, 9. Auflage, München 2021, zitiert als: *Bearbeiter*, in: MüKo BGB 2021.
- Schmidt, Patrik, Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet, Baden-Baden 2025.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, München 2019, zitiert als: *Bearbeiter*, in: Recht der elektronischen Medien.

# **Verbraucherschutz bei der Miete beweglicher Sachen**

**Von Prof. Dr. Peter Rott\***

## **1. Einleitung**

Die Miete beweglicher Sachen segelt bislang völlig unter dem Radar des Verbraucherrechts.<sup>1</sup> Anders als die Wohnraummiete taucht sie auch in der Rechtsprechung kaum auf. Das kann nun kaum daran liegen, dass sie in der Praxis nicht vorkäme oder es mit Mietsachen nie Probleme gäbe. Gerade im Zusammenhang mit der Miete von Autos können viele Verbraucher von unerfreulichen Begebenheiten berichten, und das durchaus nicht nur im fernen Ausland. Sowohl dem europäischen als auch dem deutschen Gesetzgeber erschienen Mietverträge aber offenbar bislang nicht hinreichend relevant, um deshalb tätig zu werden. Das könnte oder sollte sich aber aus zwei Gründen ändern. Der erste ist, dass »Mieten statt Kaufen« ein wesentliches Element nachhaltigen Konsums ist, der dem Jubilar Tobias Brönneke seit Jahren ein besonderes Anliegen ist. Daneben scheinen sich aber auch Unternehmer auf Miet- und ähnliche Modelle zu verlegen, um den durch die Warenkauf-Richtlinie (EU) 2019/771 verschärften Regelungen des Kaufrechts insbesondere mit sog. Waren mit digitalen Elementen und möglicherweise auch dem Verbraucherkreditrecht auszuweichen. Der vorliegende Beitrag zeigt die Unzulänglichkeiten der bestehenden rechtlichen Regelungen auf und macht punktuell Lösungsvorschläge.

---

\* Der Autor ist Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Informationsrecht an der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg, Fakultät II – Informatik, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften.

<sup>1</sup> Vgl. schon P. Rott, Rechtsklarheit, Rechtsdurchsetzung und Verbraucherschutz, in: H.-W. Micklitz u. a. (Hrsg.), Verbraucherrecht 2.0 – Verbraucher in der digitalen Welt, 2017, 221, 252.

## 2. Der Aufstieg der Mietverträge – Phänomene und Gründe

Mietverträge über bewegliche Sachen gab es schon immer. Dabei standen und stehen zum einen praktische und zum anderen finanzielle Erwägungen im Hintergrund. Benötigt man an einem Reiseziel, zu dem man mit dem Flugzeug anreist, ein Auto oder ein Fahrrad, mietet man, weil es zu aufwendig wäre, zu kaufen und wieder zu verkaufen. Dasselbe kann gelten, wenn man ein Ersatzfahrzeug benötigt, während das eigene Fahrzeug in der Reparatur ist. Benötigt man eine Maschine nur einmal, etwa weil man seine Einfahrt pflastern möchte, dann wird sich der Kauf kaum lohnen; man mietet sie besser im Baumarkt.

Mieten im Sinne der Sharing Economy geht idealtypisch darüber insofern hinaus, als man eine Sache, etwa ein Fahrzeug, durchaus immer wieder benötigt, aber vielleicht nicht so dauerhaft, dass man sie unbegrenzt zur Verfügung haben müsste. Hier haben insbesondere Carsharing-Anbieter einen Markt entdeckt.<sup>2</sup> Die Nutzer können unterschiedliche Motive haben: das altruistische bzw. nachhaltigkeitsorientierte Motiv der Ressourcenschonung und/oder wiederum die Schonung der eigenen Finanzen.

Befördert werden solche Mietverträge durch die Plattformökonomie, die es Interessenten erlaubt, für ihre Mietwünsche ohne große Schwierigkeiten passende Anbieter zu finden. Meist sind dies Plattformen für gewerbliche Vermieter.<sup>3</sup> Ein eher junges Phänomen in diesem Zusammenhang sind Peer-to-Peer-Plattformen. Diese sind bei der Wohnraummiete mit Anbietern wie Airbnb schon lange etabliert, finden sich aber mittlerweile auch in Bezug auf Autos,<sup>4</sup> Werkzeug<sup>5</sup> oder auch umfassend für alles, was man nicht täglich braucht, etwa Zelte, Rucksäcke oder Tennisschläger.<sup>6</sup> Nicht-kommerzielle Anbieter werden damit gelockt, dass sie mit ihren Gebrauchsgegenständen, die die meiste Zeit im Keller liegen oder in der Garage stehen, Geld verdienen können,<sup>7</sup> aber auch mit ihrem Beitrag zu Wohnqualität und Umweltschutz.<sup>8</sup> Die Plattformen zeichnen sich durchweg da-

<sup>2</sup> Vgl. dazu E. Weigel, Carsharing, in M. Schmidt-Kessel/M. Kramme, Handbuch Verbraucherrecht, 2023, 1398 ff.

<sup>3</sup> Vgl. etwa billiger-mietwagen.de, <https://www.billiger-mietwagen.de>.

<sup>4</sup> Etwa SnappCar, <https://www.snappcar.de>, mit nach eigenen Angaben über 10.000 Autobesitzern, die ihr eigenes Auto zur Miete anbieten, oder die von Amazon betriebene Plattform Getaround, <https://de.getaround.com>.

<sup>5</sup> Vgl. etwa Ecodesign, <https://www.ecodesign-beispiele.at/w105-heimwerkergeraete-mieten.html>.

<sup>6</sup> Vgl. shaeronimo, <https://www.shareonimo.at>.

<sup>7</sup> Vgl. SnappCar, <https://www.snappcar.de/auto-vermieten>: »Verdiene an deinem Auto«. Als Beispiel wird ein Citroën C1 präsentiert, der mit 9 Buchungen in 30 Tagen 470,- Euro eingespielt habe. Vgl. auch Sparkasse, Auto privat vermieten – Geld verdienen, <https://www.sparkasse.de/aktuelles/privates-carsharing.html>.

<sup>8</sup> Vgl. SnappCar, <https://www.snappcar.de/auto-vermieten>: »Wenn du dein Auto teilst, brauchen wir insgesamt weniger Autos, und du trägst zu einer nachhaltigen Zukunft bei.«

durch aus, dass sie keinerlei Haftung für die Angebote der Vermieter oder die Zahlungsfähigkeit der Mieter übernehmen.<sup>9</sup> Sie erbringen aber zum Teil erhebliche Unterstützungsleistungen wie die Zahlungsabwicklung oder auch die Versicherung der Mietsache.<sup>10</sup>

Völlig anders gelagert ist das Phänomen der Langzeitmiete, deren Abgrenzung von Miete zur Überbrückung eines Engpasses, etwa weil die Auslieferung des bestellten Neuwagens sich verzögert, freilich nicht trennscharf möglich ist. Als »Langzeitmiete« bezeichnet etwa der ADAC eine Mietdauer von einem Monat.<sup>11</sup> Der ADAC preist die Langzeitmiete mit dem Argument an, man könne ein Auto erst einmal ausgiebig testen, bevor man sich für einen Kauf entscheide. Das gilt insbesondere für E-Autos,<sup>12</sup> denen viele Verbraucher noch skeptisch gegenüberstehen. Ein anderes Argument ist die Flexibilität, gerade bei unbestimmter Mietdauer mit eher kurzen Kündigungsfristen.<sup>13</sup> Es finden sich aber auch Mietmodelle, die eine Mietdauer von mehreren Jahren bis hin zur Mietdauer von 20 bis 25 Jahren bei Solaranlagen vorsehen. Hier geht es offensichtlich nicht ums »Teilen«. Prominent ist die Vermarktung mit dem Wegfall hoher Investitionskosten zu Beginn der Mietzeit – ein Argument, das von Verbraucherkrediten und vom Leasing bekannt ist. Gründe für Langzeitmietmodelle können allerdings auch darin zu finden sein, dass diese aus der Perspektive des Anbieters gegenüber dem Kaufvertrag rechtliche Vorteile bieten. Zu nennen ist zunächst der für Anbieter riskante, mit der Warenkauf-Richtlinie (EU) 2019/771 eingeführte One-Stop-Mechanismus, der den Verkäufer beim Verkauf von Waren mit digitalen Elementen auch für alle von Dritten bestimmungsgemäß zugelieferten digitalen Inhalte und Dienstleistungen verschuldensunabhängig in die Haftung nimmt. Dasselbe gilt für die Aktualisierungspflicht, die der Verkäufer, der nicht Hersteller ist, regelmäßig nicht erfüllen kann, so dass er auf die Mitwirkung Dritter angewiesen ist. Problematisch bei einer festen Mietdauer, die die normale Lebensdauer der Mietsache abdeckt, ist, dass der Mieter möglicherweise mehr bezahlt als beim finanzierten Kauf, dafür aber – je nach Vertragsgestaltung – deutlich weniger Rechte hat und auch nicht den Schutz des Verbraucherkreditrechts genießt.<sup>14</sup> Das soll aber nicht Gegenstand dieses Beitrags sein, der sich auf den Zusammenhang zwischen Mietrecht und der Sharing Economy fokussiert.

<sup>9</sup> Vgl. etwa Getaround, Nutzungs- und Dienstleistungsbedingungen, [https://getaround-assets.gumlet.io/legal/2025-05-27/20250610\\_EU\\_TOS\\_DE.pdf](https://getaround-assets.gumlet.io/legal/2025-05-27/20250610_EU_TOS_DE.pdf), Nr. 17.

<sup>10</sup> Vgl. bereits C. Meller-Hannich/E. Krausbeck/R. Wittke, Der Verbraucher in der Sharing Economy, *VuR* 2019, 403, 406.

<sup>11</sup> Vgl. ADAC, Langzeitmiete, <https://autovermietung.adac.de/mietwagen/langzeitmiete>.

<sup>12</sup> Vgl. ADAC, Langzeitmiete, <https://autovermietung.adac.de/mietwagen/langzeitmiete>.

<sup>13</sup> Vgl. ADAC, Langzeitmiete, <https://autovermietung.adac.de/mietwagen/langzeitmiete>.

<sup>14</sup> Vgl. J. de Vogel, Private Lease: Consumer Credit in Disguise?, *EuCML* 2020, 51 ff.

Ein (scheinbar?) neues Konzept im Markt ist schließlich das »Auto-Abo«. Hier finden sich auf der Webseite des ADAC Angebote von 12 bis 48 Monaten. Der ADAC beschreibt das Auto-Abo wie folgt: »Auto-Abo ist eine Art von Abonnement, bei dem Sie ein Auto für eine bestimmte Zeit mieten bzw. nutzen können. Im Gegensatz zum traditionellen Leasing sind die Laufzeiten in der Regel kürzer und flexibler: von einem Monat bis 12 oder 24. In einigen Fällen können Sie das Auto-Abo monatlich kündigen oder verlängern. Die monatlichen Zahlungen beinhalten in der Regel alle Kosten, von der Versicherung bis hin zur Wartung oder der GEZ-Gebühr. Es bleibt nur noch zu tanken oder zu laden.«<sup>15</sup> Unter den Vorteilen finden sich neben der auch bei Mietverträgen angepriesenen Flexibilität die Punkte »Keine Anzahlung«, »Günstiger als Autokauf und Leasing« und »Umweltfreundlicher«. Unter der optimistischen Überschrift »Günstiger ...« heißt es allerdings etwas vorsichtiger: »Auto-Abo-Angebote können oft günstiger sein als Autokauf oder Leasing. Wenn Sie alle Kosten wie Versicherung, Wartung und Reparaturen berücksichtigen, können die monatlichen Kosten für Auto-Abo oft niedriger sein als die Kosten für Autokauf oder Leasing. Insbesondere bei FahrerInnen, die davor kein Fahrzeug zugelassen hatten, kann das Auto-Abo günstig oder vergleichbar sein mit anderen Formen.« Auf die rechtliche Einordnung des Auto-Abos wird noch zurückzukommen sein.

### 3. Der geltende Rechtsrahmen

Eine These, die dem EU-Verbraucherrecht spätestens seit den 1990er Jahren zugrunde liegt, ist die, dass Verbraucher Rechtssicherheit benötigen, wenn sie mit bis dahin Unbekannten vertragliche Beziehungen eingehen sollen.<sup>16</sup> Hat der Verbraucher das Gefühl, über den Tisch gezogen zu werden, wird er nicht mieten.<sup>17</sup> Umgekehrt wird dasselbe gelten, wenn Verbraucher (auf Peer-to-Peer-Plattformen) als Vermieter agieren sollen. Deshalb ist nun der geltende Rechtsrahmen des Mietrechts in den Blick zu nehmen.

<sup>15</sup> Vgl. ADAC, Auto-Abo, <https://www.adac.de/fahrzeugwelt/auto/abo>, sowie R. Kalka/M. Leven, Abo-Modelle in der Automobilbranche aus Kundensicht, Düsseldorf Working Papers in Applied Management and Economics, No. 55, 2020.

<sup>16</sup> Vgl. etwa ErwGr. (5) der Verbrauchsgüterkauf-Richtlinie 1999/44/EG.

<sup>17</sup> Vgl. nur W. Höbel, Wieso ich künftig keine Carsharing-Autos mehr fahre, Spiegel online vom 2.6.2025, <https://www.spiegel.de/auto/erfahrungen-mit-miles-free2move-und-co-wieso-ich-keine-carsharing-autos-mehr-fahre-a-a194cebc-7809-4080-a021-4e1bbc513784>.

### 3.1. EU-Recht

EU-rechtlich ist die Miete beweglicher Sachen, ebenso wie übrigen die Wohnraummiete, bislang nicht spezifisch geregelt. Die Miete eines Fahrzeugs im Urlaub kann Teil einer Pauschalreise sein und dann unter die Pauschalreise-Richtlinie (EU) 2015/2302 fallen. Mietet ein Verbraucher von einem Unternehmer eine Sache mit digitalen Elementen, so schützt ihn die Richtlinie (EU) 2019/770 über digitale Inhalte und digitale Dienstleistungen, umgesetzt in den §§ 327 ff. BGB, zwar in Bezug auf den digitalen Teil des Vertrags, nicht hingegen in Bezug auf die Miete der Hardware. Insbesondere kommen dem Mieter nicht die Vorteile eines One-Stop-Mechanismus, wie er in der Warenkauf-Richtlinie (EU) 2019/771 verankert ist, zugute. Wird der Mietvertrag über eine Online-Plattform abgeschlossen, liegt ein Fernabsatzvertrag i. S. d. Verbraucherrechte-Richtlinie 2011/83/EU vor, wenn der Vermieter Unternehmer ist. Das Widerrufsrecht ist bei Mietwagen nach Art. 16 lit. l) der Verbraucherrechte-Richtlinie (§ 312g Abs. 2 Nr. 9 BGB) ausgeschlossen, nicht hingegen bei anderen Mietsachen.

Was bleibt, ist das AGB-Recht der Klausel-Richtlinie 93/13/EWG. Dieses findet auch dann Anwendung, wenn die AGB vom Plattformbetreiber für die Parteien des über die Plattform abgeschlossenen Mietvertrags verpflichtend vorgegeben werden. Inhaltlich hängen seine Resultate freilich weitgehend vom autonomen nationalen Mietrecht ab, da auch der EuGH (wie § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB) einen Verstoß gegen Treu und Glauben bei einer signifikanten Abweichung von der sonst anwendbaren gesetzlichen Regelung annimmt.<sup>18</sup> Daher ist nun das deutsche Recht zu analysieren. Dabei liegt der Schwerpunkt der Betrachtung auf der Fahrzeugmiete, die in der Praxis am häufigsten Gegenstand der Rechtsprechung ist, aber auch einige Besonderheiten aufweist.

### 3.2. Deutsches Mietrecht

Dass auf Mietverträge die §§ 535 ff. BGB anzuwenden sind, liegt auf der Hand. Dasselbe gilt für das »Auto-Abo«, das nicht etwa, wie der Begriff vermuten ließe, als Ratenlieferungsvertrag i. S. d. § 515 BGB einzuordnen ist. Auch beim Auto-Abo verpflichtet sich der Vertragspartner des Verbrauchers, ein Fahrzeug zum Gebrauch zur Verfügung zu stellen und während der Vertragslaufzeit im gebrauchsfähigen Zustand zu erhalten. Der ADAC benennt als wesentlichen Unterschied, dass das Auto-Abo üblicherweise eine gegenüber der sog. Langzeitmiete längere Mindestlaufzeit aufweise, nach der es jederzeit gekündigt werden kann, und deshalb im monatlichen Vergleich günstiger sei, bezeichnet die Vertrags-

<sup>18</sup> Vgl. EuGH, 14.3.2013 Rs. C.415/11 Mohamed Aziz gegen Caixa d'Estalvis de Catalunya, Tarragona i Manresa (Catalunyacaixa), ECLI:EU:C:2013:164, Rn. 68.



modelle aber als »einander sehr ähnlich«.<sup>19</sup> Bei Sixt besteht eine Besonderheit gegenüber der Miete darin, dass Sixt sich das Recht vorbehält, das Fahrzeug bei Erreichen einer bestimmten Haltedauer oder Laufleistung während der Mietzeit auszutauschen.<sup>20</sup>

Das deutsche Recht weist bekanntlich ein hohes Schutzniveau zugunsten des Wohnraummieters auf. Für die Miete beweglicher Sachen sieht es hingegen keinerlei zwingendes Recht vor, so dass sich der Schutz auf das regelmäßig anwendbare AGB-Recht der §§ 307 ff. BGB konzentriert. Rechtsprechung zur Miete beweglicher Sachen ist eher spärlich und im Wesentlichen in Bezug auf die Automiete vorhanden.<sup>21</sup> Denkbar wäre allerdings, dort, wo die Interessen vergleichbar sind, die im Überfluss vorhandene Rechtsprechung zum Wohnraummietrecht auf das Recht der Miete beweglicher Sachen zu übertragen.

## 4. Einzelfragen

Der Phantasie der Vermieter bzw. der Plattformbetreiber bei der Ausgestaltung ihrer AGB scheinen keine Grenzen gesetzt. Im Folgenden werden ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit einige besonders wichtige und/oder ärgerliche Klauseln aufgegriffen und auf ihre Vereinbarkeit mit dem AGB-Recht untersucht. Die häufige Bezugnahme auf Sixt in diesem Beitrag bedeutet nicht, dass andere Autovermieter nicht vergleichbare Klauseln oder Praktiken verwenden.

### 4.1. Vertragsmäßigkeit der Mietsache

#### 4.1.1. Vereinbarung minderer Qualität

Anders als im Kaufrecht, wo durch die Warenkauf-Richtlinie (EU) 2019/771 eine Kombination aus objektivem und subjektivem Mängelbegriff Einzug gehalten hat, gilt im deutschen Mietrecht weiterhin der subjektive Mängelbegriff. Damit können die Vertragsparteien Abweichungen »nach unten« vereinbaren. Im Kfz-Bereich jedenfalls gibt es solche Angebote.<sup>22</sup>

Dagegen ist auch grundsätzlich nichts einzuwenden, wenn der Preis ebenfalls nach unten abweicht. Nicht immer gewährleistet war im Kaufrecht die Trans-

<sup>19</sup> Vgl. ADAC, Was ist besser für mich – Langzeitmiete oder Auto-Abo?, <https://www.adac.de/fahrzeugwelt/magazin/finanzierung/langzeitmiete-oder-auto-abo>.

<sup>20</sup> Vgl. Sixt, AGB Auto-Abo, [https://www.sixt.de/shared/plus/subscription\\_terms\\_and\\_conditions\\_de\\_DE.pdf](https://www.sixt.de/shared/plus/subscription_terms_and_conditions_de_DE.pdf), B 3.

<sup>21</sup> Eine Übersicht zur Rechtsprechung zur Automiete bietet S. Tabula, Rechtsprechungsübersicht zur Automiete, DAR 2024, 646 ff.

<sup>22</sup> Vgl. etwa Rent a Wrack, <http://rentawrack.de>.

parenz solcher Abweichungen, weshalb mit Art. 7 (5) der Warenkauf-Richtlinie (umgesetzt in § 476 Abs. 1 S. 2 BGB) die Regelung eingeführt wurde, dass nur dann keine Vertragswidrigkeit vorliegt, wenn der Verbraucher zum Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrags eigens darüber in Kenntnis gesetzt wurde, dass ein bestimmtes Merkmal der Waren von den in den Art. 7 (1) und (3) vorgesehenen objektiven Anforderungen an die Vertragsmäßigkeit abweicht, und er bei Abschluss des Kaufvertrags dieser Abweichung ausdrücklich und gesondert zugestimmt hat. Eine solche Regelung fehlt im Mietrecht.

Klar ist aber, dass bei einem Mietwagen auch dann die Verkehrssicherheit gewährleistet sein muss, wenn es sich um ein »Wrack« handelt. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Vertragszweck der Nutzung im öffentlichen Verkehr<sup>23</sup> und war auch unter dem alten Kaufrecht in der Rechtsprechung anerkannt.<sup>24</sup> Genau so muss gebrauchtes Werkzeug zumindest sicher sein.

#### 4.1.2. Mangelhaftigkeit der Mietsache

Ist die Tauglichkeit der Mietsache aufgehoben oder gemindert, so mindert sich der Mietzins nach § 536 Abs. 1 BGB (außer bei unerheblicher Minderung der Tauglichkeit) automatisch, ohne dass es auf ein Verschulden des Vermieters ankäme. Der Mieter kann die Differenz nach Bereicherungsrecht (§ 812 Abs. 1 Satz 1 BGB) zurückverlangen, wenn er vorgeleistet hat. Allerdings ist diese Regelung nach § 536 Abs. 4 BGB nur bei Wohnraummiete zwingendes Recht, während sie bei der Miete beweglicher Sachen (im Rahmen des AGB-Rechts) abbedungen werden kann.

Daneben hat der Mieter nach § 536a Abs. 1 BGB bei anfänglichen Mängeln einen verschuldensunabhängigen Schadensersatzanspruch, und er kann nach § 536a Abs. 2 BGB Aufwendungsersatz verlangen, wenn der Vermieter (nach entsprechender Mahnung) mit der Beseitigung des Mangels in Verzug ist oder die umgehende Beseitigung des Mangels zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Bestands der Mietsache notwendig ist. Zeigt sich der Mangel im Laufe der Mietzeit, so muss der Mieter dies dem Vermieter nach § 536c Abs. 1 BGB unverzüglich anzeigen. Solange dies nicht erfolgt ist, kann er die genannten Rechte nicht geltend machen. Auch § 536a BGB ist dispositives Recht und kann auch durch AGB ausgeschlossen werden.<sup>25</sup> In den AGB von Vermietern finden sich häufig

---

<sup>23</sup> Vgl. auch OLG Frankfurt, 30.12.2021, 2 U 28/21, DAR 2022, 267, zur Unwirksamkeit eines vollständigen Haftungsausschlusses in Bezug auf Schadensersatzansprüche wegen anfänglicher Mängel. Das OLG Frankfurt nahm einen Verstoß gegen Kardinalspflichten an.

<sup>24</sup> Vgl. OLG Oldenburg, 22.9.2003 – 9 W 30/03, DAR 2004, 92.

<sup>25</sup> Vgl. BGH, 21.7.2010 – XII ZR 189/08, NJW 2010, 3152 (Büromiete); OLG Frankfurt, 30.12.2021, 2 U 28/21, DAR 2022, 267 (Automiete).

neben dem Ausschluss der verschuldensunabhängigen Haftung<sup>26</sup> des Vermieters für anfängliche Mängel z. B. Beschränkungen hinsichtlich der Höhe von selbst in Auftrag gegebenen Reparaturen.<sup>27</sup>

#### 4.2. Wartung und Reparatur

Nach § 535 Abs. 1 BGB hat der Vermieter die Mietsache dem Mieter in einem zum vertragsgemäßen Gebrauch geeigneten Zustand zu überlassen und sie während der Mietzeit in diesem Zustand zu erhalten. Die Instandhaltungspflicht ist Hauptleistungspflicht und zählt zum Leitbild des Mietvertrags i. S. v. § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB. Bei kurzfristigen Mietverträgen wäre eine Überwälzung von Wartungs- oder Reparaturkosten auf den Mieter schon überraschend i. S. d. § 305c BGB und zudem mit dem Grundgedanken der Instandhaltungspflicht des Vermieters unvereinbar.<sup>28</sup>

Anders kann dies bei langfristigen Miet- oder Auto-Abo-Verträgen sein. Die höchstrichterliche Rechtsprechung zum Wohnungsmietrecht belegt, dass das Verbot, Reparaturkosten auf den Mieter zu übertragen, nicht absolut ist. Allerdings hat der BGH enge Grenzen festgelegt. Insbesondere muss ein Höchstbetrag sowohl für die einzelne Reparatur als auch für die jährliche Belastung festgelegt sein. Die Kosten der einzelnen Reparaturen müssen vertretbar sein,<sup>29</sup> wobei die Rechtsprechung 100 bis 150 Euro akzeptiert hat. Für die jährliche Gesamtbelastung hat sich ein Wert von maximal 8 % der Jahresmiete herauskristallisiert. Auf die Miete etwa einer Solaranlage mit einer Laufzeit von 15 bis 25 Jahren lassen sich diese Gedanken übertragen. Dort scheinen solche Reparaturklauseln auch vorzukommen.<sup>30</sup>

Umgekehrt stellt sich die Frage, ob der Mieter eine Reparatur selbst vornehmen bzw. in Auftrag geben und anschließend vom Vermieter Kostenerstattung verlangen kann. Sixt gestattet dem Mieter, eine Sixt-Vertragswerkstätte bis zu einer voraussichtlichen Reparaturkostenhöhe von 100 Euro netto zu beauftragen, wenn während der Mietzeit eine Reparatur des Kilometerzählers oder eine Reparatur zur Aufrechterhaltung des Betriebes oder der Verkehrssicherheit des Fahr-

<sup>26</sup> Deshalb eine überraschende Klausel ablehnend OLG Frankfurt, 30.12.2021, 2 U 28/21, DAR 2022, 267.

<sup>27</sup> Vgl. etwa Klausel I 4. der AGB von Rent A Wrack, <http://rentawrack.de/agb.htm>.

<sup>28</sup> Vgl. K. Köhn, Fahrradmieta, VuR 2024, 363, 366 (zur Fahrradmieta).

<sup>29</sup> Vgl. BGH, 7.6.1989 – VIII ZR 91/88, NJW 1989, 2247; BGH, 6.5.1992 – VIII ZR 129/91, NJW 1992, 1759.

<sup>30</sup> Vgl. vzbv, Photovoltaik: Solaranlage mieten – eine Alternative zum Kauf?, <https://www.verbraucherzentrale.de/wissen/energie/erneuerbare-energien/photovoltaik-solaranlage-mieten-eine-alternative-zum-kauf-71086>.

zeuges oder eine vorgeschriebene Inspektion notwendig wird.<sup>31</sup> Die AGB von Getaround sehen vor, dass Getaround bzw. der von Getaround organisierte Pannendienst bei Pannen Reparaturen bis zu einem Betrag von 200 Euro vornehmen darf, die dem Vermieter in Rechnung gestellt werden, wenn nicht der Mieter nachweislich aufgrund anomaler Fahrzeugnutzung verantwortlich ist.<sup>32</sup>

#### 4.3. Schäden an der Mietsache bei Rückgabe

Damit verwandt ist die Frage, ob der Mieter für Schäden an der Mietsache bei Rückgabe haftet. Zu beachten ist zunächst, dass der Mieter nach § 538 BGB Veränderungen oder Verschlechterungen der Mietsache, die durch den vertragsgemäßen Gebrauch herbeigeführt werden, nicht zu vertreten hat. Gemeint ist damit, dass solche Verschlechterungen schon gar keine Pflichtverletzung des Mieters darstellen. Anspruchsgrundlage für Schäden, die über den vertragsgemäßen Gebrauch hinausgehen, ist § 546 i. V. m. § 280 Abs. 1 BGB. Mehrere Problemkreise sind zu unterscheiden: die Ausweitung der Haftung auf unverschuldete Schäden, die Relevanz von Versicherungen und das Vorhandensein des Schadens schon bei Empfang der Sache durch den Mieter.

##### 4.3.1. Vorschäden

Für bereits bei Empfang der Sache durch den Mieter vorhandene Schäden haftet der Mieter selbstverständlich nicht. Allerdings besteht das Problem, dass darüber häufig Uneinigkeit besteht, d. h. dass der Vermieter behauptet, der Schaden sei nicht schon vorhanden gewesen. Zu seiner Absicherung verpflichtet der Vermieter häufig den Mieter, die Sache bei Übernahme zu inspizieren und vorhandene Mängel in einem Protokoll zu vermerken. Was dort nicht vermerkt sei, gelte als nicht vorhanden.<sup>33</sup> Gerne wird eine solche Klausel nicht einmal in die AGB aufgenommen, sondern dem Mieter erst bei der Übergabe untergeschoben, und das auch noch auf dem Display, auf dem der Mieter nur den Empfang des Fahrzeugs zu unterschreiben glaubt.<sup>34</sup>

Im Kern geht es um Beweislastfragen. Wird ein Mietwagen in beschädigtem Zustand zurückgegeben, trifft den Vermieter die Beweislast, dass die Schaden-

---

<sup>31</sup> Vgl. Sixt, AGB, [https://www.sixt.de/shared/t-c/sixt\\_DE\\_de.pdf](https://www.sixt.de/shared/t-c/sixt_DE_de.pdf), A. 3.

<sup>32</sup> Vgl. Getaround (Fn. 9), Nr. 6.3.

<sup>33</sup> Vgl. etwa Punkt 7. der AGB von shareonimo, <https://www.shareonimo.at/agb.html>: »Mit der Herausgabe des Bestätigungscodes durch den Mieter, erklärt dieser, den Mietgegenstand ordnungsgemäß und funktionstüchtig übernommen zu haben.«

<sup>34</sup> So die dem Verf. bekannte und in Internet-Foren vielfach bemängelte Praxis von Sixt. Vgl. auch M. Böse, Sixt und Sixt-Share: Warum Mieter nicht für jeden Schaden haften, <https://www.drboese.de/blog/mieter-haftet-nicht-fuer-schaden-an-sixt-share-mietwagen/>.

sursache allein aus dem Verantwortungsbereich des Mieters herrührt. Diese Nachweispflicht erfüllt der Vermieter dadurch, dass er eine Schadensursache aus seinem Pflichtenkreis ebenso ausschließt wie eine Verursachung durch Dritte.<sup>35</sup> Bei unaufklärbarem Sachverhalt haftet der Mieter nicht.<sup>36</sup> Die Rechtsprechung ist jedenfalls mittlerweile durchaus mieterfreundlich. Eine Klausel dahingehend, dass Vorschäden nicht vorhanden seien, haben die Gerichte ebenso wie eine vom Mieter bei Übergabe des Fahrzeugs unterschriebene vorformulierte Erklärung, dass das Fahrzeug keine oder nur bestimmte Schäden aufweise, überwiegend als unzulässige Beweislastumkehr und daher nach § 309 Nr. 12 lit. b) BGB als unbeachtlich angesehen.<sup>37</sup> Das LG Landshut verlangte zumindest ein von beiden Seiten nach Besichtigung unterschriebenes Übergabeprotokoll.<sup>38</sup> Einem solchen haben Gerichte allerdings schon das Fehlen nicht aufgeführter Vorschäden entnommen.<sup>39</sup> Rein praktisch ergeben sich insbesondere beim Carsharing, bei dem der Wagen typischerweise an einem Abstellort übernommen wird, an dem der Vermieter nicht anwesend ist, und häufig komplexe Übernahmeverfahren mit Verpflichtungen zur Inspektion des Fahrzeugs und Dokumentation von Schäden oder Verschmutzung vorgesehen sind, die Probleme erheblichen Zeitaufwands und – bei entsprechender Sanktionierung von Verstößen gegen das Prozedere – einer Abschreckungswirkung, die das Carsharing unattraktiv machen können.<sup>40</sup>

#### 4.3.2. Verschulden

Gelingt der Nachweis, dass der Schaden weder schon vorhanden war noch von einem Dritten verursacht wurde, so muss der Mieter nachweisen, dass er nicht schuldhaft gehandelt hat. Das Verschulden haben die Gerichte insb. bei Stein- schlagschäden abgelehnt.<sup>41</sup>

<sup>35</sup> Vgl. zum Vandalismus eines Dritten BGH, 3.11.2004 – VIII ZR 28/04, NJW-RR 2005, 381. Vgl. auch LG Traunstein, 26.9.2000 – 6 S 2927/00, DAR 2001, 36.

<sup>36</sup> Vgl. nur LG Baden-Baden, 12.7.2007 – 5 S 19/06, DAR 2008, 150; LG Landshut, 30.3.2011 – 14 S 254/11, MDR 2011, 1471; LG Lübeck, 6.3.2024 – 6 O 82/23, BeckRS 2024, 11246; AG Bremen, 22.2.2013 – 7 C 218/12, BeckRS 2013, 7062. A. A. AG München, 29.5.2009 – 163 C 7241/09, DAR 2009, 535 m. krit. Anm. P. Gerhäuser; AG Köln, 24.5.2011 – 120 C 676/09, BeckRS 2011, 34829.

<sup>37</sup> Vgl. AG Köln, 3.9.2012 – 142 C 284/11, NJOZ 2013, 1515. Vgl. auch schon BGH, 9.11.1966 – VIII ZR 114/65, BeckRS 1966, 30378577, zu einer Klausel, nach der der Mieter mit der Übernahme die Mangelfreiheit des Kraftfahrzeugs anerkennen und es Sache des Mieters sei, sich durch Probefahrt und Augenschein hiervon zu überzeugen.

<sup>38</sup> Vgl. LG Landshut, 30.3.2011 – 14 S 254/11, MDR 2011, 1471.

<sup>39</sup> Vgl. AG Dortmund, 21.12.2000 – 109 C 11643/00, und AG Frankfurt a. M., 16.10.2001 – 32 C 2238/00, beide zit. bei Tabula, DAR 2024, 646.

<sup>40</sup> Vgl. Weigel (Fn. 2), 1411.

<sup>41</sup> Vgl. AG Aschaffenburg, 28.4.2004 – 16 C 1891/03, DAR 2009, 534; AG München, 29.4.2024 – 231 C 10607/24, DAR 2024, 686.

#### 4.3.3. Garantiehaftung

In AGB finden sich teilweise Regelungen, die eine Garantiehaftung des Mieters nahelegen. Getaround etwa erläutert in seinen AGB, was ein Schaden ist, und legt dann Pauschalbeträge für bestimmte Schäden fest. Die Plattform stellt dem Mieter den entsprechenden Betrag in Rechnung und überweist ihn an den Fahrzeuginhaber des Fahrzeugs.<sup>42</sup> In Bezug auf den Versicherungsschutz finden sich Klauseln wie die folgende: »Der Mieter haftet voll, jedoch mindestens mit seiner im Mietvertrag festgelegten SB (Selbstbeteiligung; Erg. durch Verf.), wenn er das Fahrzeug beschädigt oder eine Vertragsverletzung begeht.«<sup>43</sup> Von Verschulden steht auch da nichts.

Eine in AGB »vereinbarte« Garantiehaftung des Mieters ist aber wegen Abweichung vom Leitbild des § 538 BGB unwirksam, wenn der damit verbundene Nachteil für den Mieter nicht durch einen Vorteil ausgeglichen wird.<sup>44</sup> Dasselbe gilt für die Verpflichtung zur Zahlung des Selbstbetrags einer Teil- oder Vollkaskoversicherung bei unverschuldetem Schaden.<sup>45</sup>

#### 4.4. Verspätete Rückgabe

Nach § 546 BGB ist der Mieter verpflichtet, die Mietsache nach Beendigung des Mietverhältnisses zurückzugeben. Tut er das nicht, dann kann der Vermieter nach § 546a Abs. 1 BGB für die Dauer der Vorenthaltung als Entschädigung die vereinbarte Miete oder die Miete verlangen, die für vergleichbare Sachen ortsüblich ist.<sup>46</sup> Die Geltendmachung eines weiteren Schadens ist nach § 546 Abs. 2 BGB nicht ausgeschlossen. In Betracht kommt insbesondere der Verzugsschaden nach § 280 Abs. 1 BGB, der ein Verschulden des Mieters voraussetzt, das aber nach § 286 Abs. 5 BGB vermutet wird. Hingegen erscheint ein pauschaler Aufschlag von 25 % auf die vereinbarte Miete, wie ihn Sixt im Rahmen seines Carsharing-Angebots fordert,<sup>47</sup> mit dem Grundgedanken des § 546a Abs. 1 BGB nicht vereinbar.

Manchmal enthalten Mietverträge weitere Sanktionen, die über die Entschädigung für die reine Überziehung der Mietdauer hinausgehen. So finden sich AGB-Klauseln, nach denen nicht nur (in Übereinstimmung mit § 546 Abs. 2

<sup>42</sup> Vgl. Getaround (Fn. 9), 40 ff.

<sup>43</sup> Vgl. Rent a Wrack (Fn. 27), IV.

<sup>44</sup> Vgl. allg. BGH, 9.7.1992 – VII ZR 7/92, NJW 1992, 3158.

<sup>45</sup> Vgl. AG München, 29.4.2024 – 231 C 10607/24, DAR 2024, 686.

<sup>46</sup> Unzulässig ist es insoweit, bei *Überschreitung der Mietdauer* eine Entschädigung generell »bis zur Rückgabe des Fahrzeugs« zu berechnen, weil dem Mieter damit auch aus der Sphäre des Vermieters resultierende Rückgabehindernisse zugerechnet würden, vgl. LG Hamburg, 19.1.1996 – 324 O 248/95, VuR 1996, 424.

<sup>47</sup> Vgl. Sixt, AGB SIXT share, [https://www.sixt.de/shared/t-c/sixt-share-agb-DE\\_de.pdf](https://www.sixt.de/shared/t-c/sixt-share-agb-DE_de.pdf), B. 9.

BGB) die Zeit der Vorenthaltung nach dem Standardmietzins abgerechnet wird, sondern auch rückwirkend vertraglich gewährte Preisvorteile entfallen. Auch eine solche Klausel widerspricht dem Grundgedanken des § 546a Abs. 1 BGB und ist daher nach § 307 Abs. 2 Nr. 1 BGB unwirksam.<sup>48</sup>

Will der Vermieter die ihm gehörende Sache wiederhaben, so muss er gegebenenfalls auf Herausgabe klagen; er hat kein Wegnahmerecht und kann sich ein solches auch nicht in AGB einräumen lassen.<sup>49</sup> Hier eröffnet die Digitalisierung dem Vermieter neue Möglichkeiten. Im Softwarebereich sind diese unter dem Stichwort Digital Rights Management lange bekannt, sie kommen aber auch etwa bei der Fahrzeugmiete zum Tragen. Ein Beispiel bietet der vom BGH im Oktober 2022 entschiedene Fall zu einer Renault-Mietbatterie.<sup>50</sup> Der Vermieter hatte sich in seinen AGB vorbehalten, im Falle einer außerordentlichen Kündigung nach entsprechender Ankündigung mit 14-tägiger Frist die Wiederauflademöglichkeit der Batterie zu unterbinden. Eine Besonderheit des Falls lag darin, dass nur die Batterie, nicht das ganze Fahrzeug Mietgegenstand war. Der BGH tendierte deutlich dazu, den Eingriff in die Batterie bereits als verbotene Eigenmacht i. S. d. § 858 BGB einzustufen, ließ dies aber letztlich offen, weil er jedenfalls die Unwirksamkeit der Klausel nach § 307 BGB annahm. Zwar hielt der BGH es nicht für schlechthin unzulässig, dass sich eine Vertragspartei die Erfüllung von Ansprüchen im Rahmen der (Rück-)Abwicklung des Vertrags durch tatsächlich (technisch) oder rechtlich ihr günstige Gestaltung sichert, er sah aber in der konkreten Klausel eine einseitige Vertragsgestaltung, mit der die Vermieterin missbräuchlich die eigenen Interessen auf Kosten der Mieter durchzusetzen versuchte, ohne deren Interessen angemessen zu berücksichtigen. Die Klausel ermöglichte es der Vermieterin nämlich auch dann, wenn die außerordentliche Kündigung im Streit war, das Fahrzeug stillzulegen und den Mieter auf den Gerichtsweg zu zwingen, während das Gesetz sie bereits durch den oben angesprochenen Anspruch aus § 546a BGB schützt und sie sich darüber hinaus durch eine Kaution absichern kann. Diese Umkehr des gesetzlichen Leitbilds, nach dem die Vermieterin notfalls den Rückgabeanspruch gerichtlich durchsetzen muss, sah der BGH jedenfalls in dem vorliegenden Fall, wo zusätzlich zur Batterie das gesamte Fahrzeug unbrauchbar gemacht werden konnte, als missbräuchlich an. Ob dies auch bei Kongruenz von Mietsache und Sperre gilt, blieb offen.

---

<sup>48</sup> Vgl. F. Drettmann, Kraftfahrzeugmiete, in: F. Graf von Westphalen/G. Thüsing/R. Pamp, Vertragsrecht und AGB-Klauselwerke (Stand 42. EL 2018), Rn. 49.

<sup>49</sup> Vgl. nur OLG Frankfurt, 25.5.2023 – 2 U 165/21, DAR 2023, 507.

<sup>50</sup> BGH, 26.10.2022 – XII ZR 89/21, NJW 2022, 3575, mit ausf. Darstellung des Meinungsstands; dazu auch K. Duden, Funktionssperren und digitale Sachherrschaft – AGB-Klausel zur Legitimierung einer Batteriesperre, NJW 2023, 18 ff.

#### 4.5. Beschränkungen

Grundsätzlich können Vermieter und Mieter Nutzungsbeschränkungen vereinbaren. Bei der Fahrzeugmiete üblich sind etwa Beschränkungen hinsichtlich der Nutzung des Fahrzeugs im Ausland, die dem Vermieter den Zugriff auf das Fahrzeug erhalten sollen.<sup>51</sup> Unproblematisch sind auch Beschränkungen in Bezug auf unzulässige oder ungewöhnliche Aktivitäten, wie die Teilnahme an gefahren-trächtigen Rennveranstaltungen,<sup>52</sup> oder Nichtraucherklauseln.<sup>53</sup>

Auch Beschränkungen hinsichtlich der Fahrleistung finden sich in Mietverträgen. Solche Beschränkungen können allerdings sehr einseitig ausfallen und daher missbräuchlich erscheinen. So ist nicht einzusehen, warum bei einem Langzeitmietvertrag die mit dem Mietzins abgegoltene Fahrleistung von Sixt monatlich beschränkt, nicht hingegen auf die Gesamtmietzeit berechnet wird. Zwar werden vom Mieter nicht genutzte Kilometer auf den nächsten Monat übertragen, zu viel gefahrene Kilometer aber zusätzlich berechnet, ohne dass der Mieter sie im nächsten Monat ausgleichen könnte.<sup>54</sup> Vergleichbare Ungleichbehandlungen vergleichbarer Sachverhalte finden sich an vielen Stellen. So wird beim Wechsel auf eine höhere Fahrzeugkategorie sofort der höhere Preis berechnet, während der Wechsel in eine niedrigere Kategorie erst zu einer Preisanpassung in der folgenden 30-Tages-Abrechnungsperiode führt.<sup>55</sup> Dies erinnert an die Wertstellungsklauseln der Banken, die schon 1997 für unwirksam erklärt wurden.<sup>56</sup>

Als Reaktion auf Nutzungsüberschreitungen sieht das Gesetz neben dem Unterlassungsanspruch die außerordentliche Kündigung nach § 543 BGB vor, allerdings nur dann, wenn in der Nutzungsüberschreitung ein wichtiger Grund i. S. d. § 543 Abs. 2 BGB liegt. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Mieter die Mietsache durch Vernachlässigung der ihm obliegenden Sorgfalt erheblich gefährdet. In den meisten Fällen von Nutzungsüberschreitungen wird ein wichtiger Grund nicht vorliegen. Vermieter nehmen allerdings auch einmal weitere »wichtige Gründe« in ihre AGB auf. Sixt sieht etwa ein außerordentliches Kündigungsrecht beim Auto-Abo vor, wenn der Kunde gegen geltende Gesetze und Ordnungsvorschriften verstößt, was schon beim einmaligen Falschparken der Fall ist.<sup>57</sup> Eine

---

<sup>51</sup> Vgl. etwa Sixt, AGB (Fn. 31), C. 9.

<sup>52</sup> So etwa Sixt, AGB (Fn. 31), C. 7. Vgl. dazu Köhn, VuR 2024, 363, 365.

<sup>53</sup> Vgl. etwa Sixt, AGB (Fn. 31), A. 2.

<sup>54</sup> Vgl. Sixt, AGB Auto-Abo (Fn. 20), B. 3. a).

<sup>55</sup> Vgl. Sixt, landesspezifische Mietinformationen für Sixt-Mietfahrzeuge, [https://www.sixt.de/php/terms/view?language=en\\_US&liiso=DE&rtar=000&view=EPP&tlang=de\\_DE&style=typo3](https://www.sixt.de/php/terms/view?language=en_US&liiso=DE&rtar=000&view=EPP&tlang=de_DE&style=typo3), Produktinformation Sixt +, Stichwort Fahrzeugtausch.

<sup>56</sup> Vgl. BGH, 6.5.1997 – XI ZR 208/96, NJW 1997, 2042.

<sup>57</sup> Vgl. § 49 Abs. 1 Nr. 12 StVO.



Konkretisierung ist aber nur zulässig, wenn »wichtige Gründe« in ihrer Signifikanz einer erheblichen Gefährdung der Mietsache entsprechen; die Vertragswidrigkeit des Gebrauchs allein genügt nicht.<sup>58</sup>

Damit bleibt nur ein Schadensersatzanspruch, wobei die Berechnung des Werts einer unterbliebenen Unterlassung der Nutzung schwierig ist. Denkbar ist, den Schaden im Verlust von zusätzlichen Preisbestandteilen zu sehen, wenn die zusätzliche Nutzungsmöglichkeit vertraglich hätte erworben werden können, wie dies etwa bei der Nutzung von Pkw im Ausland häufig möglich ist. Dann schießt aber eine Klausel, die für die unerlaubte Nutzung im Ausland ohne jede Einschränkung eine Vertragsstrafe von 150 Euro vorsieht, während die Auslandsnutzung gegen eine Gebühr von monatlich 9,99 Euro vereinbart werden kann,<sup>59</sup> deutlich über das Ziel hinaus.

#### 4.6. Zahlung und Sicherung

Für Mietverträge mit fester Laufzeit, wie sie bei der Kurzzeitmiete üblich sind, sieht § 579 Abs. 1 BGB die Zahlung am Ende der Mietlaufzeit vor. Die Vorschrift ist aber dispositiv, und die Praxis ist genau umgekehrt: Die Zahlung wird bei der Kurzzeitmiete zu Beginn der Mietzeit fällig.<sup>60</sup> Typisch für längerfristige Mietverträge ist dagegen die abschnittsweise Bezahlung, bei der der Mieter für jeden Abschnitt in Vorleistung tritt. Bei Sixt ist dies bei einer Mietzeit von mehr als 27 Tagen der Fall.<sup>61</sup>

Vermieter höherwertiger Sachen verlangen regelmäßig eine Kaution zur Absicherung etwaiger Schäden oder Gebühren. Anders als bei der Wohnraummiete (§ 551 BGB) ist bei der Miete beweglicher Sachen weder die Höhe der Kaution explizit geregelt noch sieht das Gesetz eine Pflicht zur gesonderten und verzinslichen Anlage der Kaution vor. Entsprechend schließen Vermieter diese Pflicht in ihren AGB aus.<sup>62</sup> Die Rechtsprechung akzeptiert dies mit Blick auf die Kurzfristigkeit der Miete und das daher geringe Insolvenzrisiko.<sup>63</sup> Dreht man das Argument um, kann bei einer langfristigen Miete eines Fahrzeugs im Wege der ergänzenden Auslegung eine Pflicht zur getrennten Anlage und Verzinsung bestehen,<sup>64</sup> wie sie die Rechtsprechung für die Gewerberaummiete bejaht hat, auf die § 551

<sup>58</sup> Vgl. BeckOK Mietrecht – K. Schach/A. Siegmund, 40. Aufl. 2025, § 543 BGB Rn. 28; H.-J. Kraemer, Die Kündigung aus wichtigem Grund nach altem und neuem Recht, NZM 2001, 553, 560.

<sup>59</sup> So Sixt, Landesspezifische Mietinformationen (Fn. 55), Stichwort Auslandsfahrt.

<sup>60</sup> Vgl. etwa Sixt, AGB (Fn. 31), E. 1.

<sup>61</sup> Ibid.

<sup>62</sup> Vgl. etwa Sixt, AGB (Fn. 31), E. 4.

<sup>63</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, 27.10.2005 – I-24 U 122/05, MDR 2006, 511, für einen Mietvertrag über sechs Monate.

<sup>64</sup> So wohl auch Drettmann (Fn. 48), Rn. 43.

BGB ebenfalls keine Anwendung findet.<sup>65</sup> Ein Ausschluss der getrennten und verzinslichen Anlage der Kautions in AGB wäre dann missbräuchlich i. S. d. § 307 Abs. 1 BGB. Autovermieter sehen dies aber auch bei langfristigen Mietverträgen nicht vor.<sup>66</sup>

#### 4.7. Zusätzliche Pflichten und Gebühren aller Art

Die AGB der Anbieter sehen häufig eine Fülle weiterer Pflichten der Mieter und Gebührentatbestände bei Verstößen gegen diese Pflichten vor. Viele dieser Pflichten machen für sich genommen durchaus Sinn. Problematisch ist allerdings die schiere Menge der Regelungen, gerade vor dem Hintergrund, dass allgemein bekannt ist, dass die meisten Menschen Allgemeine Geschäftsbedingungen nicht oder nicht mit letzter Sorgfalt lesen,<sup>67</sup> so dass die Gefahr besteht, dass weniger selbstverständliche Pflichten leicht übersehen werden können. Das AGB-Recht hilft hier einerseits mit dem Verbot (und damit der Unwirksamkeit) überraschender Klauseln nach § 305c BGB. Andererseits könnte das Transparenzgebot des § 307 Abs. 1 S. 2 BGB fruchtbar gemacht werden, wenn AGB insgesamt so voluminös sind, dass einzelne Regelungen darin untergehen.<sup>68</sup>

##### 4.7.1. Anzeige von Schäden und »Polizeiklauseln«

Die Pflicht zur Anzeige von Beschädigungen gegenüber dem Vermieter ergibt sich bereits aus § 536c BGB.<sup>69</sup> Die AGB der Vermieter erlegen Mietern aber häufig weitergehende Anzeigepflichten auf und sehen für deren Nichteinhaltung empfindliche Sanktionen vor. Die sog. Polizeiklauseln, nach denen der Mieter oder der Fahrer nach einem Unfall, Diebstahl, Brand, Wild- oder sonstigem Schaden unverzüglich die Polizei zu verständigen und hinzuzuziehen bzw. den Schaden bei telefonischer Unerreichbarkeit der Polizei an der nächstgelegenen Polizeistation zu melden hat, während er beim Verstoß gegen diese Obliegenheit den Schutz durch eine vereinbarte Versicherung verliert, akzeptiert die Rechtsprechung grundsätzlich, sofern sie dem Modell des § 28 VVG folgen.<sup>70</sup> Das tun nicht alle.<sup>71</sup> Im Einzelfall haben Gerichte dennoch keine Pflichtverletzung angenom-

<sup>65</sup> Vgl. etwa OLG Nürnberg, 23.2.2006 – 13 U 2489/05, BeckRS 2008, 25184.

<sup>66</sup> Vgl. etwa Sixt, AGB Auto-Abo (Fn. 20), E. 8.

<sup>67</sup> Vgl. statt vieler Y. Bakos/F. Marotta-Wurgler/D. R. Trossen, Does Anyone Read the Fine Print? Consumer Attention to Standard-Form Contracts, 43 The Journal of Legal Studies (2014), 1 ff.

<sup>68</sup> Vgl. zu einem extremen Fall LG Frankfurt a. M., 10.6.2016, BeckRS 2016, 10907.

<sup>69</sup> Ausf. Köhn, VuR 2024, 363, 366 f.

<sup>70</sup> Zur Unwirksamkeit früherer Klauseln, die bei einem Verstoß gegen die Verpflichtung, bei einem Unfall die Polizei zu verständigen, uneingeschränkt den völligen Wegfall der vereinbarten Haftungsfreistellung vorsahen, vgl. BGH, 24.10.2012 – XII ZR 40/11, BeckRS 2012, 24552.

<sup>71</sup> Vgl. etwa Rent a Wrack (Fn. 27), IV.

men,<sup>72</sup> wenn etwa der Mieter nach einem Unfall die Hotline des Vermieters angerufen hat und ihm bei dieser Gelegenheit auf Nachfrage, was er nun tun solle, gesagt wurde, er könne weiterfahren, ohne die Polizei zu rufen.<sup>73</sup> Bei einem Unfall ohne Fremdbeteiligung ging das LG Nürnberg-Fürth von einem nicht vorsätzlichen Verstoß gegen die Polizeiklausel aus. Der Mieter habe angesichts der Kurzfristigkeit der Miete davon ausgehen dürfen, dass es genüge, den Schaden dem Vermieter bei Rückgabe des Fahrzeugs anzuzeigen.<sup>74</sup>

#### 4.7.2. Überzogene Sanktionen

Selbst wenn Pflichten klar erkennbar oder sogar selbstverständlich sind, legen Vermieter in ihren AGB häufig überzogene Sanktionen fest, wenn auch regelmäßig mit dem für pauschalierten Schadensersatz nach § 309 Nr. 5 BGB erforderlichen Hinweis, dass dem Mieter der Nachweis gestattet wird, dass ein Schaden überhaupt nicht entstanden oder wesentlich niedriger ist als die Pauschale. Für die Ersatzbeschaffung für ein verlorenes Ladekabel etwa setzt Sixt 420 Euro an,<sup>75</sup> was nach einer kurzen Internetrecherche deutlich überteuert erscheint. Für das Nachtanken bei Rückgabe mit nicht gefülltem Tank wird auf »die jeweils gültigen Tarife« verwiesen, die in den Sixt-Stationen erhältlich seien.<sup>76</sup>

Sixt verlangt bei Langzeitmietverträgen bzw. dem Auto-Abo monatliche Meldungen des Kilometerstands, um über die im Entgelt inbegriffenen Kilometer hinaus gefahrene Kilometer abrechnen zu können. Bei einem Verstoß gegen die Meldepflicht stellt Sixt eine Bearbeitungsgebühr in Höhe von 9,99 Euro in Rechnung.<sup>77</sup> Bei jeder weiteren nicht rechtzeitig eingegangenen Meldung des aktuellen Kilometerstandes stellt Sixt 29,99 Euro in Rechnung. Die Klausel begegnet mehreren Bedenken. Schon die »Bearbeitungsgebühr« – gemeint ist wiederum pauschalierter Schadensersatz – von 9,99 Euro ist nicht schlüssig, weil von einer automatisierten Erkennung der Nicht-Meldung auszugehen ist. Warum eine weitere Nichtmeldung einen dreimal so hohen Schaden wie die erste verursachen soll, ist nicht nachvollziehbar. Zudem ist die Klausel intransparent, weil nicht klar ist, ob es sich um eine weitere Nichtmeldung zum selben Abrechnungszeitraum oder zu jeweils weiteren Abrechnungszeiträumen handelt.

<sup>72</sup> Vgl. die Übersicht bei Tabula, DAR 2024, 646, 651 f.

<sup>73</sup> Vgl. LG Frankenthal, 20.12.2005 – 7 O 75/04, BeckRS 2006, 06046; LG Nürnberg-Fürth, 16.9.2021 – 8 O 4294/20, BeckRS 2021, 33418.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Vgl. Sixt, AGB (Fn. 31), I 4. i. V. m. Sixt, landesspezifische Mietinformationen (Fn. 55), Stichwort »Verlust oder Beschädigung Ladekabel für Elektro- oder Hybridfahrzeuge«.

<sup>76</sup> Ibid., Stichwort »Fahrzeugbetankung«.

<sup>77</sup> Vgl. Sixt, AGB Auto-Abo (Fn. 20), B. 3. a) i. V. m. Sixt, Landesspezifische Mietinformationen (Fn. 55), Stichwort »Kilometerermittlung«.

#### 4.8. Gebühren und Inrechnungstellung von Auslagen

Speziell im Bereich der Fahrzeugmiete behalten sich Vermieter häufig das Recht vor, Strafzettel oder Abschleppkosten zu bezahlen bzw. in Rechnung zu stellen<sup>78</sup> oder die Kautions in entsprechender Höhe einzubehalten. Hinzu kommen Gebühren für die Bearbeitung solcher Vorgänge. Eine andere Variante besteht darin, nur für die Beantwortung des Anhörungsbogens der zuständigen Behörde eine Gebühr vom Mieter zu fordern.<sup>79</sup> Diese Gebühren fallen durchaus empfindlich aus.<sup>80</sup>

Gegen »Gebühren« – gemeint ist pauschalierter Schadensersatz – für tatsächlich anfallende Aufwendungen für Vorgänge wie die Bearbeitung von Strafzetteln ist zunächst einmal nichts einzuwenden, denn der Verstoß gegen Verkehrsvorschriften stellt im Grundsatz eine Verletzung einer Nebenpflicht i. S. d. § 241 Abs. BGB dar, die einen Schadensersatzanspruch nach § 280 Abs. 1 BGB begründen kann.<sup>81</sup> Als pauschalierter Schadensersatz müssen sie aber den Anforderungen des § 309 Nr. 5 BGB entsprechen und dem Mieter die Möglichkeit eröffnen, einen wesentlich geringeren Schaden nachzuweisen.<sup>82</sup> Außerdem darf nach der ständigen Rechtsprechung zum AGB-Recht nur der typische Aufwand in Rechnung gestellt bzw. als Pauschale veranschlagt werden. Dieser ist gegebenenfalls nachvollziehbar zu erläutern. Er darf keine Bestandteile enthalten, die der Betrieb einer Autovermietung ohnehin mit sich bringt, insb. Personal- und Vorhaltekosten, die der Schadensermittlung und außergerichtlichen Abwicklung eines Schadensersatzanspruchs dienen. Eine Gebühr von 29 Euro, die die AGB von Sixt vorsahen, enthielt nach Auffassung des OLG München solche Bestandteile und war schon deshalb unwirksam.<sup>83</sup> Das gilt auch dann, wenn die geforderte Pauschale branchenüblich ist, weil auch eine ganze Branche überhöhte Pauschalen geltend machen kann.<sup>84</sup> Auch als Preisnebenabrede ist die Klausel nach Auffassung des OLG München unwirksam. Zum einen werde die Aufwandspauschale auch für Aufwendungen erhoben, die der Vermieter zur Erfüllung eigener Pflichten hat. Es gehöre nämlich zu den Mitwirkungspflichten einer Autovermietung, im Falle eines Verkehrsverstößes jene Person zu benennen, an die das Fahr-

<sup>78</sup> Vgl. etwa Sixt, AGB (Fn. 31), A 7.

<sup>79</sup> Vgl. zum Ganzen P. Gerhäuser, Strafzettel mit dem Mietwagen – Aufwandspauschalen verteuern das Bußgeld!, DAR-Extra 2016, 765.

<sup>80</sup> Vgl. nur Höbel (Fn. 17), der von einer Gebühr in Höhe von 70 Euro berichtet, Bei Sixt beträgt die Gebühr nach Nr. I. 3. der AGB i. V. m. den landesspezifischen Mietinformationen (Fn. 55) derzeit 33,92 Euro.

<sup>81</sup> Vgl. OLG München I, 28.2.2025 – 39 U 4778/23 e, BeckRS 2025, 4926.

<sup>82</sup> Vgl. LG Frankfurt, 28.9.2023 – 2-24 O 53/23, SVR 2024, 302 (Hertz).

<sup>83</sup> Ausf. OLG München I, 28.2.2025 – 39 U 4778/23 e, BeckRS 2025, 4926. Anders noch in der Vorinstanz LG München I, 26.10.2023 – 12 O 1830/23, nicht veröffentlicht.

<sup>84</sup> Ibid. Vgl. auch OLG Brandenburg, 24.2.2012 – 7 W 92/11, MMR 2012, 812.

zeug zu einem bestimmten Zeitpunkt vermietet worden ist.<sup>85</sup> Die Pauschale gilt zudem ihrem Wortlaut nach auch für Sachverhalte, bei denen sich herausstellt, dass der Kunde gar keinen Verkehrsverstoß begangen hat oder dieser gerechtfertigt war, also gar keine Nebenpflichtverletzung vorliegt.

Bei der Inrechnungstellung von Auslagen besteht das vorgelagerte Problem darin, dass dem Mieter Gegenrechte abgeschnitten werden. Wie erwähnt, ist nicht jeder Strafzettel berechtigt, und schon gar nicht die in Mode gekommene Inrechnungstellung von Vertragsstrafen bei privat verwalteten Parkplätzen.<sup>86</sup> Dasselbe gilt für das Abschleppen und womöglich zusätzlich geforderte Gebühren für die Verwahrung des abgeschleppten Fahrzeugs.<sup>87</sup> Sixt behält sich etwa das Recht vor, Schadensersatzansprüche Dritter im Namen des Mieters zu erfüllen oder abzuwehren, und verpflichtet den Mieter bzw. Fahrer, Sixt die Führung eines etwaigen Rechtsstreits zu überlassen.<sup>88</sup> Eine Klausel, die (bei kundenfeindlicher Auslegung) allein am Zahlungsvorgang durch den Vermieter anknüpft und damit den Mieter indirekt zur Zahlung nicht berechtigter Forderungen verpflichtet, benachteiligt Letzteren offensichtlich unangemessen und ist daher nach § 307 Abs. 1 BGB unwirksam. Voraussetzung für eine wirksame Klausel ist daher, dass der Mieter dem Vermieter gegenüber sämtliche Einwendungen geltend machen kann, die er gegenüber dem ursprünglichen (vermeintlichen) Gläubiger hatte.

## 5. Fazit

Mit dem AGB-Recht lassen sich zahlreiche Fragestellungen rund um die Miete beweglicher Sachen einer sinnvollen Lösung zuführen. Rechtssicherheit gewährt es aber nicht, und Breitenwirkung schon gar nicht. Verbandsklagen scheinen bisher kaum geführt worden zu sein,<sup>89</sup> die meisten verfügbaren Urteile ergingen in Individualverfahren. Obergerichtliche oder gar BGH-Rechtsprechung existiert fast gar nicht.

<sup>85</sup> Vgl. dazu OVG Lüneburg, 11.7.2012 – 12 LA 169/11, BeckRS 2012, 53484. Ob dem Vermieter für die Beantwortung des Zeugenfragebogens gegenüber der Bußgeldstelle eine Zeugenentschädigung nach §§ 19 ff. oder § 23 JVEG zusteht, ist umstritten; dafür Gerhäuser, DAR-Extra 2016, 765; dagegen M. Kasten, Anmerkung zu AG Leipzig, 14.6.2004 – 222 OWi 01460/04, NZV 2005, 106; jeweils mit Nachweisen aus der Rspr.

<sup>86</sup> Vgl. etwa LG Essen, 12.5.2021 – 13 S 53/20, BeckRS 2021, 35228.

<sup>87</sup> Zu Standgebühren vgl. BGH, 17.11.2023 – V ZR 192/22, NJW 2024, 279.

<sup>88</sup> Vgl. Sixt, AGB (Fn. 31), F 5.

<sup>89</sup> Abmahnungen erfolgten gegen Mietwagenfirmen, z. B. wegen pauschalierter Schadensbeträge. Die Verstöße waren jedoch alle wohl so klar, dass diese Verfahren außergerichtlich eingestellt wurden.

Eine eindeutige Linie ist in der Rechtsprechung nicht durchgängig erkennbar,<sup>90</sup> so dass Vermieter sich gegenüber (insb. rechtsunkundigen) Verbrauchern auf ein für sie günstiges Urteil berufen können, ohne die gegenteiligen Entscheidungen zu benennen. Dies wird selbst ursprünglich misstrauische Verbraucher häufig zum Einlenken bewegen.

Änderungen in den AGB-Regelwerken auch etablierter Vermieter aufgrund von Urteilen sind kaum feststellbar. Start-ups, die Mietplattformen betreiben, scheinen den Fokus erst recht nicht auf die rechtliche Zulässigkeit der von ihnen formulierten Bedingungen für Mietverträge zu legen.

Berichte von Praktikern zeigen, dass Forderungen häufig fallengelassen werden, sobald sich Verbraucher mit anwaltlicher Hilfe wehren.<sup>91</sup> Angesichts der häufig geringen Summen, etwa beim Abzug von Verwaltungsgebühren von der Kaution, wird das nur eine kleine Minderheit tun. Verbraucher, die den Rechtsstreit scheuen, zahlen, werden aber danach vor der Miete von Fahrzeugen oder anderen Sachen zurückscheuen. Für die Sharing-Economy sind solche Verbraucher verloren.

Vorzugswürdig erscheinen daher klare und zwingende verbraucherfreundliche gesetzliche Vorschriften, wie sie in so vielen anderen Lebensbereichen existieren, und natürlich deren Durchsetzung in der Praxis, damit Idealisten ebenso wie Verbraucher, die ihre Finanzen durch Mieten statt Kaufen schonen wollen, nicht abgeschreckt werden.

---

<sup>90</sup> Vgl. auch Tabula, DAR 2024, 646, 647.

<sup>91</sup> Vgl. etwa Böse (Fn. 34).



# Zulässigkeit von Bewertungseinladungen per E-Mail

Von Dr. Carsten Föhlich und Martine Monien, LL.M.

## 1. Einleitung

Durch die stetig wachsende Zahl an Online-Angeboten stehen Verbraucher vor einer sehr großen Auswahl an Produkten und Dienstleistungen. Eine Umfrage aus dem Jahr 2025 ergab, dass 93 % der Befragten vor dem Kauf eines Produktes Bewertungen anderer Kunden als Entscheidungshilfe heranziehen.<sup>1</sup> Für Verbraucherinnen und Verbraucher bieten Bewertungsportale zudem eine weitgehende unmittelbare Möglichkeit zur Teilhabe am Marktgeschehen.<sup>2</sup> Kundenfeedback bzw. Bewertungen sind daher sowohl für Verbraucher als auch für Händler von unschätzbarem Wert. Voraussetzung ist freilich, dass es sich um echte, nicht manipulierte oder willkürlich selektierte<sup>3</sup> Bewertungen handelt.

Bewertungen sind nicht immer verlässlich. Die Herausforderung besteht darin, die manipulierten oder gar erfundenen Fake-Bewertungen von denen zu unterscheiden, die einen echten und authentischen Erfahrungsbericht wiedergeben. Auch der Gesetzgeber hat das Risiko rund um Fake-Bewertungen erkannt und begegnete ihm u.a. durch eine Erweiterung der Verbotstatbestände im Wettbewerbsrecht, in Deutschland konkret den Blacklist-Tatbeständen des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), enthalten im Anhang zu § 3 Abs. 3 UWG.

Sowohl Online-Händler, potentielle Käufer als auch bereits bestehende Kundenbeziehungen vereinen im Wesentlichen ein Ziel: Je mehr echte / authentische (positive) Bewertungen, desto besser. Ein zuverlässiges Vorgehen von Händlern,

---

<sup>1</sup> Vgl. Local Consumer Review Survey 2025, abrufbar unter: [www.brightlocal.com/research/local-consumer-review-survey/](https://www.brightlocal.com/research/local-consumer-review-survey/), zuletzt abgerufen am 27.11.2025.

<sup>2</sup> Brönneke et al., Infoteilhabe: Information und Teilhabe durch Nutzerbewertungen: Status Quo & Entwicklungspotentiale. Belastbare und wertvolle Verbraucherinformationen durch eine intelligente Stärkung der Rolle der Konsument\*innen bei Nutzerbewertungen, Förderkennzeichen: 28V1402X20. Wesentliche Ergebnisse, Pforzheim 2024, S. 7.

<sup>3</sup> Vgl. dazu <https://www.spiegel.de/netzwelt/apps/google-bewertungen-warum-sie-den-sternen-nicht-mehr-trauen-koennen-a-aba211eb-1197-4d48-9c65-81755faaae75?giftToken=0b6695d5-ceb2-486d-b56d-852274407f96>, zuletzt abgerufen am 27.11.2025.



um solche »echten«, d. h. von tatsächlichen Käufern stammenden Bewertungen einzuholen, ist der Versand von Bewertungsanfragen per E-Mail. Denn auf diese Weise wird technisch sichergestellt, dass nur Personen, die tatsächlich in Geschäftskontakt mit dem Unternehmen standen und dabei ihre E-Mail-Adresse im Rahmen einer Registrierung oder zumindest für die Bestätigung des Geschäfts hinterlassen haben, den fraglichen Geschäftskontakt bewerten – und nicht etwa Personen, die in keinerlei Geschäftskontakt standen, sondern unlautere Interessen verfolgen, sei es in Form von Herabsetzung eines Mitbewerbers oder unberechtigten Lobes durch beauftragte Agenturen oder AI-Agents. Dabei können Händler entweder selbst aktiv werden oder sich eines externen Dienstleisters zum Versand der Einladungsmail bedienen. In der Praxis erfolgt dieses Vorgehen oftmals ohne die vorherige Einholung einer Einwilligung der betreffenden Kunden, weil dies eine Hürde darstellt, die zu einer signifikant niedrigeren Gesamtanzahl und damit weniger Repräsentativität der Bewertungen führt.

Die (Un-)Zulässigkeit des Versandes von Bewertungseinladungen per E-Mail ist rechtlich vor allem an § 7 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 3 UWG zu messen. Bislang werden solche Einladungen ganz überwiegend als einwilligungspflichtige kommerzielle Kommunikation eingestuft. Verbrauchern steht potentiell ein Unterlassungsanspruch gem. §§ 823, 1004 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) zu. Schließlich ist eine Rechtsgrundlage zur Datenverarbeitung gem. Art. 6 Abs. 1 der DSGVO erforderlich.

## 2. Wettbewerbsrechtliche Betrachtung

Die für den E-Mail-Versand von Bewertungsanfragen maßgebliche wettbewerbsrechtliche Norm ist § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG. Danach ist eine Werbung unter Verwendung elektronischer Post ohne vorherige ausdrückliche Einwilligung des Adressaten grundsätzlich unzulässig. Eine Ausnahme – die sog. Bestandskundenwerbung bzw. das Bestandskundenprivileg – sieht § 7 Abs. 3 UWG vor. Zunächst stellt sich jedoch die Frage der Anwendbarkeit des UWG auf derartige Sachverhalte.

### 2.1. Geschäftliche Handlung

Zentrales Anknüpfungsobjekt des Gesetzes sind *geschäftliche Handlungen*. Unter einer solchen ist gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 UWG jedes Verhalten einer Person zugunsten des eigenen oder eines fremden Unternehmens vor, bei oder nach Geschäftsabschluss zu verstehen, das mit der Förderung des Absatzes oder des Bezugs von Waren oder Dienstleistungen oder mit dem Abschluss oder der

Durchführung eines Vertrags über Waren oder Dienstleistungen unmittelbar und objektiv zusammenhängt.

Bei dem Tatbestandsmerkmal der »Unmittelbarkeit«, handelt es sich um eine Ergänzung des § 2 Abs. 1 Nr. 2 UWG im Rahmen der UWG-Reform 2021.<sup>4</sup> Das Erfordernis der »Unmittelbarkeit und Objektivität« lehnt sich an Art. 2 lit. d UGP-RL (RL 2005/29/EG) an. Deutschland ist als EU-Mitgliedstaat nach Art. 288 Abs. 3 AEUV verpflichtet, Richtlinien in nationales Recht zu transkribieren.<sup>5</sup> Während die unionsrechtliche Definition verlangt, dass die maßgebliche Verhaltensweise unmittelbar mit der Absatzförderung, dem Verkauf oder der Lieferung eines Produkts an Verbraucher zusammenhängt, hat der deutsche Gesetzgeber mit der ausdrücklichen Aufnahme des Objektivitätserfordernisses eine Klarstellung vorgenommen. Demnach sollen die Merkmale »unmittelbar« und »objektiv« gemeinsam betrachtet werden. Entgegen dem Wortlaut handelt es sich nicht um ein kumulatives Erfordernis, sondern um eine Konkretisierung des Erfordernisses des »unmittelbaren Zusammenhangs«. Es soll auf die Sichtweise eines verständigen Betrachters abgestellt werden und darauf, ob eine Handlung bei objektiver Betrachtung darauf gerichtet ist, durch die Beeinflussung der geschäftlichen Entscheidung der Verbraucher oder sonstigen Marktteilnehmer den Absatz oder Bezug zu fördern.<sup>7</sup>

Für das Vorliegen einer geschäftlichen Handlung und damit verbunden die Anwendbarkeit der Vorschriften muss folglich ein Verhalten einer Person gegeben sein, das objektiv dazu geeignet ist, den Absatz oder Bezug des eigenen oder eines fremden Unternehmens zu fördern.<sup>8</sup> Dies gilt unabhängig davon, ob dies vor, während oder nach einem Geschäftsabschluss erfolgt.<sup>9</sup> Auch ist unerheblich, ob ein Erwerbszweck verfolgt und ein Gewinn tatsächlich erzielt wird oder Gewinnerzielung überhaupt beabsichtigt ist.<sup>10</sup>

Ob sich der Versand von Bewertungsanfragen per E-Mail an den Vorschriften des UWG messen lassen muss, hängt somit davon ab, ob es sich bei diesem Vorgehen um eine geschäftliche Handlung i. S. d. UWG handelt.

Fraglich ist, ob die rechtliche Einschätzung des Versandes von Bewertungseinladungen davon beeinflusst wird, ob die Einladung zur Abgabe einer Bewertung

---

<sup>4</sup> Sosnitza, in: Ohly/Sosnitza (Hrsg.), Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 8. Auflage, München 2023, § 2 Rn. 32.

<sup>5</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Auflage, München 2022, AEUV Art. 288 Rn. 24.

<sup>6</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.), Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 13a, Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, 43. Auflage, München 2025, § 2 Rn. 2.46.

<sup>7</sup> Alexander, in: Fritzsche/Münker/Stollwerck (Hrsg.), BeckOK UWG, 28. Edition, München, § 2 Rn. 119 ff. (1.4.2025).

<sup>8</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 2 Rn. 2.40.

<sup>9</sup> Alexander, in: Fritzsche/Münker/Stollwerck (Hrsg.) (Rn. 7), § 2 Rn. 87–93.

<sup>10</sup> Sosnitza, in: Ohly/Sosnitza (Hrsg.) (Fn. 4), § 2 Rn. 13.

von einer unabhängigen (Bewertungs-)Plattform ggf. in Form einer vertrauenswürdigen Bewertungsgemeinschaft<sup>11</sup> oder einem Händler bzw. seinem Auftragsverarbeiter selbst versendet wird. Für einen differenzierten Betrachtungsansatz spräche insb. die unterschiedliche Ausrichtung bzw. Zielrichtung der jeweiligen Ansprachen.

Während im Falle eines Versands durch den Händler selbst regelmäßig die Kundenbindung und infolgedessen zumeist zumindest eine mittelbare Förderung des (eigenen) Absatzes im Vordergrund steht, zielt ein solches Vorgehen im Falle des Versands durch eine unabhängige, d.h. nicht im Auftrag des Händlers handelnde Bewertungsplattform bzw. -gemeinschaft gerade nicht auf Vorgenanntes ab. Vielmehr wird dabei die Schaffung einer Partizipationsmöglichkeit der Verbraucher an einem sicheren und fairen E-Commerce anvisiert. Diese unterschiedlichen Intentionen sollten sich auch in der rechtlichen Bewertung des Versands von Bewertungseinladungen durch die verschiedenen Akteure widerspiegeln.

Nach derzeit herrschender Meinung wird die Versendung einer Bewertungsanfrage durch einen Händler nach Geschäftsabschluss unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte als eine den Vorschriften des UWG unterliegende geschäftliche Handlung eingestuft.<sup>12</sup> Dies wird u. a. damit begründet, dass die Versendung der Bewertungsanfrage zumindest auch dazu dient, den angesprochenen Kunden an sich zu binden sowie künftige Geschäftsabschlüsse zu fördern. Insbesondere werde durch eine solche Ansprache der Eindruck vermittelt, der Händler bemühe sich auch über den Vertragsabschluss hinaus um seine Kunden. Der Unternehmer bringe sich damit in Erinnerung und ermögliche dadurch eine Weiterempfehlung, was sich wiederum positiv auf zukünftige Geschäftsabschlüsse auswirken könne.<sup>13</sup>

Soweit durch eine Bewertungseinladung eine Bewertung des ehemaligen Vertragspartners (Käufers) eingeholt werden kann, liegt dieser nach herrschender Meinung ein wirtschaftlicher Geschäftszweck zugrunde.<sup>14</sup> Entscheidend für die Einordnung als geschäftliche Handlung ist ihr absatzfördernder Zweck. Denn nur unter dieser Voraussetzung können Auswirkungen auf Mitbewerber oder die

---

<sup>11</sup> Mit diesem Arbeitsbegriff werden Plattformen zum Zusammenschluss von Verbrauchern durch geeignete gesellschaftliche Kräfte, wie bspw. Verbraucherverbände, beschrieben, die bestimmte Standards bei Bewertungen etablieren/voraussetzen. (vgl. *Beck/Brönneke/Cleff/Naderer/Schmidt/Visel*, Infoteilhabe: Information und Teilhabe durch Nutzerbewertungen: Status Quo & Entwicklungspotentiale, Belastbare und wertvolle Verbraucherinformationen durch eine intelligente Stärkung der Rolle der Konsument\*innen bei Nutzerbewertungen, Förderkennzeichen: 28V1402X20, Abschlussbericht, Pforzheim 2023, S. 6).

<sup>12</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17; OLG Dresden, Urt. v. 24.4.2016 – 14 U 1773/13; AG Hannover, Urt. v. 3.4.2013 – 550 C 13442/12; LG Hannover, Urt. v. 21.12.2017 – 21 O 21/17.

<sup>13</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 18.

<sup>14</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 18.

geschäftliche Entscheidung der Verbraucher und sonstiger Marktteilnehmer angenommen werden.<sup>15</sup> Wie bereits ausgeführt, genügt für die Einordnung als geschäftliche Handlung i. S. d. § 2 UWG bereits die objektive Eignung zur Absatzförderung – unabhängig davon, ob tatsächlich eine Förderung des Absatzes oder Bezuges eingetreten ist.<sup>16</sup> Beim E-Mail-Versand von Bewertungseinladungen durch einen Verkäufer an seinen Käufer wird daher das Vorliegen einer geschäftlichen Handlung in der Regel zu bejahen sein.

Im Falle des Versands einer Bewertungsanfrage durch eine Bewertungsplattform ist jedoch eine abweichende Einschätzung geboten. Hinsichtlich der rechtlichen Einordnung und damit der Beurteilung der Zulässigkeit bietet sich die Unterscheidung zweier Fallkonstellationen an: Zum einen, wenn eine Plattform eigenständig, also unabhängig von einem Händler, auftritt, und zum anderen, wenn sie im Auftrag eines Händlers agiert und dabei lediglich als dessen verlängerter Arm fungiert. Während bei Letzterem von einer Zurechnung der mittelbaren absatzfördernden Wirkung der Bewertungseinholung auszugehen ist und eine abweichende rechtliche Einordnung als geschäftliche Handlung in einem solchen Fall nicht konsequent erscheint, lassen sich beim Agieren einer unabhängigen Bewertungsplattform bzw. -gemeinschaft gleichwohl Argumente für eine abweichende Einordnung anbringen.

Anders als bei einer Anfrage durch den Verkäufer selbst verfolgt der Betreiber einer unabhängigen Plattform gerade nicht die Absatzförderung des Unternehmers durch Anziehung neuer Kunden oder Verstärkung der Kundenbindung. Ziel ist es vielmehr, eine Partizipationsmöglichkeit an einem vertrauenswürdigen E-Commerce zu schaffen, indem eine Möglichkeit zur Meinungsäußerung bzw. Teilung von Erfahrungen gewährt wird. Die Einholung bzw. Sichtbarmachung einer Vielzahl von Bewertungen trägt außerdem zu dem im Verbraucherinteresse liegenden Ziel bei, Bewertungsverzerrungen entgegenzuwirken. Sie dient somit zugleich der Steigerung der Objektivität sowie im Endeffekt der Qualität und Aussagekraft der Bewertungen. Anzumerken ist allerdings, dass auch in einer solchen Konstellation nicht nur für (potentielle) Käufer Benefits resultieren, sondern auch der Händler vom Auftreten des unabhängigen Plattformbetreibers profitiert. Insofern lässt sich zumindest eine mittelbare absatzfördernde Handlung zugunsten des Händlers nicht gänzlich verneinen.

Ist der Versender in Form eines Idealvereins organisiert, kommt eine hiervon abweichende Bewertung in Betracht. Dies begründet sich darin, dass ein Idealverein gerade nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Alexander, in: Fritzsche/Münker/Stollwerck (Hrsg.) (Rn. 7), § 2 Rn. 125.

<sup>16</sup> Köhler, in: Köhler/Fedderson/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 2 Rn. 2.40.

<sup>17</sup> Mansel, in: Stürner (Hrsg.), Jauernig Bürgerliches Gesetzbuch, 19. Auflage, München 2023, § 21 Rn. 4.

Soweit das Vorliegen eines Idealvereins i. S. d. § 21 BGB angenommen wird, der nichtwirtschaftliche und ideelle Zwecke verfolgt und gerade keine erwerbswirtschaftliche Tätigkeit ausübt, liegt kein Handeln im geschäftlichen Verkehr vor, soweit der Verein auch keinen verlängerten Arm des Händlers darstellt.<sup>18</sup> Der Anwendungsbereich des UWG wäre in einem solchen Fall nicht betroffen.

Theoretisch denkbar wäre eine Einordnung als »nichtwirtschaftlich«, bspw. bei einer vertrauenswürdigen Bewertungsgemeinschaft bzw. mit geeigneten gesellschaftlichen Kräften initiierten Zusammenschlüssen von Bewertern, die sich auf gewisse Bewertungsstandards geeinigt haben und über das Internet organisiert und betrieben werden.<sup>19</sup> Allerdings können auch solche Zusammenschlüsse, die keinen Erwerbszweck verfolgen und keinen Gewinn erzielen oder anstreben, dem UWG unterfallen, sofern ihr Handeln im geschäftlichen Verkehr erfolgt. Demnach können auch gemeinnützige oder einem wohltätigen Zweck dienende Zusammenschlüsse im geschäftlichen Verkehr handeln, ebenso wie Idealvereine, angenommen, sie stehen im geschäftlichen Verkehr.<sup>20</sup>

Erfolgt das Sammeln von Bewertungen nicht ausschließlich zur Verfolgung eigener gemeinnütziger Zwecke und besteht dadurch ein Marktbezug, unterliegt dieses Verhalten daher ebenfalls den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des UWG. In einem solchen Fall liegt eine Handlung vor, die ihrer Art nach auf die Marktteilnehmer (Mitbewerber, Verbraucher und sonstige Marktteilnehmer) einwirkt und damit das Marktgeschehen beeinflussen kann.<sup>21</sup> Auch das Handeln eines gemeinnützigen Idealvereins kann daher objektiv geeignet sein, den Absatz oder Bezug eines Unternehmens zu fördern.

Während im Zusammenhang mit von einer unabhängigen Plattform versendeten Bewertungseinladungen durchaus Raum für Diskussionen besteht, wird eine von einem Händler in eigenem Namen oder von ihm beauftragten Plattform versendete Bewertungseinladung regelmäßig unstreitig als geschäftliche Handlung i. S. d. UWG einzustufen sein. Da der Anwendungsbereich des UWG in einem solchen Fall eröffnet wäre, soll nachfolgend näher auf die in diesem Kontext vorzunehmende wettbewerbsrechtliche Prüfung eingegangen werden.

Gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 UWG ist diejenige geschäftliche Handlung unzulässig, die einen Marktteilnehmer in unzumutbarer Weise belästigt. Hierbei handelt es sich um eine sog. »kleine Generalklausel«, die im Rahmen eines Bespieltatbestands in Satz 2 ergänzt wird. Im zweiten Absatz der Norm werden zudem Spezialtatbestände ohne Wertungsmöglichkeit normiert. Es handelt sich bei diesen

<sup>18</sup> Sosnitza, in: Ohly/Sosnitza (Hrsg.) (Fn. 4), § 2 Rn. 21.

<sup>19</sup> Zum Begriff der vertrauenswürdigen Bewertungsgemeinschaft: Beck/Brönneke/Cleff/Naderer/Schmidt/Visel, (Fn. 11), S. 31, 404f.

<sup>20</sup> Sosnitza, in: Ohly/Sosnitza (Hrsg.) (Fn. 4), § 2 Rn. 13.

<sup>21</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 2 Rn. 2.38.

somit um Per-se-Verbote.<sup>22</sup> Gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG ist die Unzulässigkeit des Versands von E-Mail-Werbung ohne vorherige Einwilligung ausdrücklich statuiert. Einen für E-Mail-Werbung geltenden Ausnahmetatbestand – die sog. Bestandskundenwerbung bzw. das Bestandskundenprivileg – regelt § 7 Abs. 3 UWG. Die dort vorgesehenen und unter 2.3. näher beschriebenen Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

## 2.2. Bewertungseinladungen im Lichte des § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG

Konkret besagt § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG, dass *Werbung* unter Verwendung einer automatischen Anrufmaschine, eines Faxgerätes oder elektronischer Post (insb. E-Mails) ohne vorherige ausdrückliche Einwilligung des Adressaten stets eine *unzumutbare Belästigung* darstellt.

Der Begriff der Werbung wird in den Vorschriften des UWG zwar mehrfach verwendet, allerdings nicht legaldefiniert. Mit dem wachsenden Fokus auf den Verbraucherschutz erfuhr das UWG einen Wandel, bei dem das Verhalten des Unternehmers und dessen Einfluss auf die Willensbildung des Verbrauchers zunehmend in den Vordergrund gerückt sind.<sup>23</sup> Entsprechend ist der Werbebegriff weit gefasst, um auch Maßnahmen zu inkludieren, die Verbraucher indirekt beeinflussen oder täuschen. Eine Begriffsbestimmung sieht Art. 2 lit. a RL 2006/114/EG vor. Danach erfasst der Begriff »Werbung« jede Äußerung bei der Ausübung eines Handels, Gewerbes, Handwerks oder freien Berufs mit dem Ziel, den Absatz von Waren oder die Erbringung von Dienstleistungen, einschließlich unbeweglicher Sachen, Rechten und Verpflichtungen, zu fördern«. Das schließt auch mittelbare Absatzförderung ein, etwa Imagewerbung oder Kommunikationsmaßnahmen, die das Vertrauen oder die Bindung des Kunden stärken. Der Werbebegriff ist keineswegs nur auf die Formen klassischer Werbung beschränkt.<sup>24</sup>

Die objektive Eignung einer mittelbar absatzfördernden Maßnahme reicht dabei nach herrschender Auslegung aus, um diese als Werbung einzustufen.<sup>25</sup> Zwar wurde die Einordnung von Bewertungseinladungen als Werbung in der Vergan-

<sup>22</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 127.

<sup>23</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 1 Rn. 5, 17 f.

<sup>24</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 2 Rn. 2.15 – 2.17; vgl. EuGH Urt. v. 25.10.2001, Rs. C-112/99, ECLI:EU:C:2001:566, Rn. 28; BGH, Urt. 10.7.2018, Rs. VI ZR 225/17, Rn. 18.

<sup>25</sup> Leible, in: Heermann/Schlingloff (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Lauterkeitsrecht, Band 1, 3. Auflage, München 2020, § 7 Rn. 60; vgl. BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17; OLG Dresden, Urt. v. 24.4.2016 – 14 U 1773/13; AG Hannover, Urt. v. 3.4.2013 – 550 C 13442/12; LG Hannover, Urt. v. 21.12.2017 – 21 O 21/17, Rn. 16 f.

genheit teils kontrovers diskutiert<sup>26</sup>, zwischenzeitlich jedoch (höchst)richterlich bestätigt.<sup>27</sup> Dennoch bestehen in bestimmten Konstellationen weiterhin berechtigte Zweifel, insb. wenn die Bewertungsanfragen nicht vom verkaufenden Händler oder einem verbundenen Unternehmen, sondern von unabhängigen Bewertungsplattformen stammen. Diese verfolgen regelmäßig keine absatzfördernden Ziele, sondern dienen primär der Partizipation des Einzelnen und der Sicherstellung der Echtheit der Bewertung.

§ 7 UWG regelt das Verbot unzumutbarer Belästigung durch geschäftliche Handlungen und im Speziellen durch Werbung über bestimmte Kanäle. Nach dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck der Norm soll v. a. der Schutz vor aufdringlicher, unerwünschter Werbung erfasst werden. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob das derzeitige Begriffsverständnis von »Werbung«, welches nach herrschender Meinung auch Bewertungseinladungen per E-Mail erfasst – mit der Konsequenz, dass diese unter Bezugnahme auf § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG ohne Einwilligung per se als verboten gewertet werden –, tatsächlich sachgerecht ist.

Mit Blick auf die verschiedenen Ausgestaltungsformen von E-Mail-Kommunikation und die damit verbundene starke Variation der Belästigungsintensität erscheint die pauschale/undifferenzierte rechtliche Bewertung in Form des für »Ohne Opt-in-Konstellationen« greifenden gesetzlichen Per-se-Verbots überzogen. Vor dem Hintergrund des eigentlich verfolgten Zwecks – dem Schutz vor *unzumutbarer* Belästigung – wäre zumindest für bestimmte Konstellationen bzw. Arten von E-Mails, die wenig invasiv, einmalig und mit Transaktionsbezug versendet werden sowie keine produkt- oder dienstleistungsbezogenen werbenden Aussagen enthalten, eine Wertungsmöglichkeit wünschenswert bzw. hinsichtlich der unterschiedlichen Akteure wie bspw. unabhängigen Bewertungsplattformen sogar erforderlich. Denn nicht jede absatzbezogene Mitteilung erreicht dieses Maß der Unzumutbarkeit. Einer erforderlichen Wertungsmöglichkeit steht jedoch das aktuell herrschende weite Verständnis des Werbebegriffs entgegen.

Das Vorgenannte berücksichtigend lässt sich daher argumentieren, dass der europäische Werbebegriff übermäßig weit gefasst ist und zu einer erheblichen Ausweitung der strengen Regulierung auf Konstellationen führt, die einer derartig strikten Reglementierung nicht bedürfen, wie etwa einmalige und sonst keinen Werbecharakter aufweisende Anfragen zur Abgabe von Bewertungen.

Um den Schutzbereich von § 7 UWG nicht zu überlasten, ist daher vielmehr eine restriktive Auslegung und damit ein engerer Werbebegriff geboten (teleolo-

---

<sup>26</sup> Bspw. *Wilde*, E-Mail-Bewertungsanfragen im Online-Handel, zulässige Anfrage nach Produktbewertungen per E-Mail, MMR 2017, 283.

<sup>27</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17.



gische Reduktion). Nur solche Maßnahmen, die erkennbar aufdringlich und unmittelbar absatzorientiert sind, sollten als Werbung i. S. v. § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG gewertet werden und unter das normierte Verbot fallen.

Es erscheint daher zielführender, darauf abzustellen, ob die Äußerung »in erster Linie kommerziellen Zwecken dient«. Die bloße objektive Eignung zur Absatzförderung sollte nicht als alleiniges Kriterium ausreichen, um Werbung i. S. d. Richtlinie annehmen zu können. Vielmehr erscheint es sinnvoll, sowohl den verfolgten Zweck als auch die wirtschaftliche Veranlassung sowie den Kommunikationskontext zu berücksichtigen, um den Begriff »funktional« im Kontext unzumutbarer Belästigung nach § 7 UWG auszulegen und einzugrenzen. Insbesondere erscheint eine Einordnung als Werbung dann nicht gerechtfertigt, wenn die Äußerung – wie bei externen Bewertungsplattformen – keinen kommerziellen Zweck im Hinblick auf den bewerteten Anbieter verfolgt. Auch wenn es sich dabei um eine Äußerung im Rahmen eines Gewerbes handeln mag, fehlt es an der unmittelbaren Zielrichtung der Absatzförderung. Derartige Plattformen verfolgen vielmehr ein partizipatives Ziel der Meinungsäußerung und Erfahrungswertübergabe und streben eine Verhinderung von Fake-Bewertungen an.

Auch in der Rechtsprechung lassen sich Ansätze erkennen, die im Kontext der rechtlichen Bewertung von E-Mail-Werbung eine differenziertere Betrachtung vornehmen. So erkannte das AG Spandau, anders als die Folgeinstanz, »in dem schlichten Anhängen eines Links zur fakultativen Bewertung keine belästigende E-Mail-Werbung [...], die die Grenze irgendeiner Rechtsverletzung überschreitet.« Das Gericht führte aus, dass ein Link, der nicht geklickt werden müsse und dem ein Satz vorausgehe, allgemein üblich und sozial adäquat und daher hinzunehmen sei. Alles andere sei »lebensfremd«.<sup>28</sup>

Entgegen der herrschenden Meinung scheint daher eine Differenzierung basierend auf dem Grad der Belästigung vor dem Hintergrund der gängigen Praxis und veränderten Belästigungsempfindung und Sozialadäquanz, insb. hinsichtlich primär auf Feedback gerichteter Bewertungseinladungen, und damit eine dahingehende Einschränkung des Werbebegriffs oder Etablierung einer diesbezüglichen Ausnahme sachgerecht.

Eine einmalige, sachlich formulierte Bewertungseinladung im Anschluss an eine bereits erfolgte Transaktion stellt vielmehr eine Form der Nachbearbeitung des Vertragsverhältnisses dar. Im Lichte des heutigen Nutzerverhaltens und der geänderten Erwartungshaltung im digitalen Geschäftsverkehr rechnet der durchschnittliche Verbraucher regelmäßig mit einer solchen Rückmeldung. Der-

---

<sup>28</sup> AG Spandau, Beschluss v. 20.2.2024 – 3 C 33/24; LG Berlin, Beschluss v. 16.1.2017 – 16 O 544/16 (aufgehoben durch das KG, Beschl. v. 7.2.2017 – 5 W 15/17); LG Coburg, Urt. v. 17.2.2012 – 33 S 87/11.



artige Mitteilungen dienen primär der Qualitätssicherung und überschreiten nicht die Grenze zur unzumutbaren Belästigung. Maßgeblich ist, ob die geschäftliche Handlung ein solches Ausmaß erreicht, dass sie von einem Großteil der Verbraucher als unerträglich empfunden wird.<sup>29</sup> Eine pauschale Gleichsetzung jeder unaufgeforderten E-Mail mit unzumutbar belästigender Werbung würde den Maßstab des § 7 UWG überspannen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwiderlaufen. Dem Schutzzweck entsprechend sollte daher nicht jede Bewertungseinladungs-E-Mail per se verboten sein, sondern nur solche Werbe-mails, die im konkreten Fall tatsächlich eine unzumutbare Belästigung darstellen.

Soweit jedoch – entsprechend der aktuellen überwiegenden Rechtsprechung – auch Einladungen zur Abgabe von Bewertungen unter das Per-se-Verbot des § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG fallen, sind ergänzend die nachfolgenden Ausführungen zu § 7 Abs. 3 UWG heranzuziehen.

### 2.3. Ausnahmetatbestand des § 7 Abs. 3 UWG

Von der grundsätzlichen Unzulässigkeit von E-Mail-Werbung ohne vorherige Einwilligung sieht § 7 Abs. 3 UWG eine Ausnahme vor. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des sog. Bestandskundenprivilegs ist dabei, dass der werbende Unternehmer die Kunden-E-Mail-Adresse im Zusammenhang mit dem Verkauf einer Ware oder Dienstleistung erhalten hat und es sich um Werbung für ähnliche Waren oder Dienstleistungen handelt. Eine bestehende Kundenbeziehung wird vorausgesetzt.<sup>30</sup> Zudem muss der Kunde bei der Datenerhebung und jeder Verwendung auf die Möglichkeit eines Widerspruchs hingewiesen werden und ein solcher darf auch noch nicht erfolgt sein.

Unter diesen kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen kann eine E-Mail-Werbung abweichend von § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG auch ohne explizite Einwilligung des Kunden zulässig sein. Die Regelung soll – trotz des Eingriffs in die Privatsphäre des Verbrauchers – den elektronischen Handel fördern. Unter Berücksichtigung der Verbraucherinteressen erscheint dies insofern zumutbar, als davon auszugehen ist, dass der Durchschnittskunde und Verbraucher die Werbung nicht als unzumutbar belästigend empfindet.<sup>31</sup> Fraglich ist, ob eine Bewertungsanfrage zu einer bereits bezogenen Ware oder Dienstleistung als Werbung für eine »ähnliche Ware oder Dienstleistung« i. S. d. § 7 Abs. 3 UWG zu qualifizieren ist.

<sup>29</sup> Leible, in: Heermann/Schlingloff (Hrsg.) (Fn. 25), § 7 Rn. 45–51.

<sup>30</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 271 f.

<sup>31</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 270.

Nach bislang herrschender Meinung wird die Anwendung des Ausnahmetatbestands auf per E-Mail versendete Bewertungsanfragen insbesondere vor dem Erfordernis des Vorliegens einer Ähnlichkeit zum erworbenen Produkt verneint.<sup>32</sup> Die Bewertungsanfrage stelle keine Direktwerbung ähnlicher Waren oder Dienstleistungen dar. Im Ergebnis wird demnach angenommen, dass eine Bewertungsanfrage stets eine unzumutbare Belästigung nach Abs. 2 darstellt und der Ausnahmetatbestand des Abs. 3 nicht einschlägig ist.<sup>33</sup>

### 2.3.1. Erst-Recht-Schluss

Geht man davon aus, dass der Händler bzw. der Online-Shop-Betreiber selbst die Bewertungsanfrage versendet (bzw. eine Plattform im Auftrag desselben), lässt sich im Wege eines Erst-Recht-Schlusses argumentieren, dass, soweit ein Unternehmer Direktwerbung für eigene ähnliche Waren vornehmen kann, dieser erst recht eine E-Mail in Form einer Bewertungseinladung im Anschluss an den konkreten Austauschvertrag versenden darf. Die Versendung der Bewertungseinladung könnte ein Minus zur Direktwerbung ähnlicher Produkte oder Dienstleistungen darstellen, wonach die Anfrage zulässig sein könnte, selbst wenn eine direkte Werbung möglicherweise nicht erlaubt wäre. Auch in diesem Fall empfindet der Kunde vor dem Kauf die Bewertungen früherer Kunden als wertvolle und nützliche Informationsquelle. Die Bewertungen ehemaliger Kunden sowie die anschließende Rückmeldung des neuen Käufers schaffen Synergien zwischen den Verbrauchern im Rechtsverkehr. Die mit der Erleichterung der Direktwerbung verbundene Beeinträchtigung der Privatsphäre der Verbraucher ist hinnehmbar.<sup>34</sup>

Zudem tragen Bewertungsanfragen zu einer Zunahme »echter« Bewertungen bei und können so der Problematik um Fake-Bewertungen effektiv entgegenwirken, was ebenfalls im Verbraucherinteresse liegt. Wenn grade im Rahmen bestehender Kundenbeziehungen das Bewerben von Produkten zulässig ist, sollte folgerichtig eine Kontaktaufnahme basierend auf dem bereits Erworbenen möglich sein. Die mit der elektronischen »Direktwerbung« verbundene Beeinträchtigung der Privatsphäre der Verbraucher ist auch hier hinnehmbar. Die Versendung einer Bewertungsanfrage sollte daher zumindest über § 7 Abs. 3 UWG legitimiert werden können. Dem Kunden müsste jedoch auch hier die Möglichkeit eingeräumt werden, der weiteren Nutzung seiner Mailadresse widersprechen zu können (Opt-out-Modell).

---

<sup>32</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 275.

<sup>33</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17.

<sup>34</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 270.

### 2.3.2. Analogiefähigkeit des § 7 Abs. 3 UWG

Eine direkte Anwendung des § 7 Abs. 3 UWG scheidet dem Wortlaut nach aus, wenn eine unabhängige Bewertungsplattform tätig wird, die nicht im Auftrag des Unternehmers handelt. Fraglich ist jedoch, ob sich eine solche Plattform im Rahmen einer analogen Anwendung auf den Ausnahmetatbestand berufen kann.

Der Gesetzgeber hat den Anwendungsbereich des § 7 Abs. 3 UWG bewusst eng gefasst und auf eigene Werbemaßnahmen im Rahmen bestehender Kundenbeziehungen beschränkt. Der Wortlaut der Norm erfasst ausschließlich Unternehmer, die die E-Mail-Adresse im Zusammenhang mit einem konkreten Verkauf erhoben haben. Dritte ohne Bezug zur vertraglichen Beziehung sind hiervon ausdrücklich nicht umfasst.<sup>35</sup> Die Ausnahmeregelung ist eng auszulegen.<sup>36</sup> Sie unterliegt dem Gebot der richtlinienkonformen Auslegung.<sup>37</sup> Eine analoge Anwendung auf vollständig außenstehende Dritte ist daher abzulehnen, da es sowohl an einer planwidrigen Regelungslücke als auch an einer vergleichbaren Interessenlage fehlt. Der Schutz des Verbrauchers vor unkontrollierter Datenweitergabe würde durch eine analoge Anwendung unterlaufen.

Anders kann die Einordnung von Bewertungseinladungen durch den Unternehmer selbst zu bewerten sein. Im Hinblick auf die Auslegung des Begriffs »ähnliche Ware oder Dienstleistung« i. S. d. § 7 Abs. 3 UWG ist es sachgerecht, auch eine Einladung zur Bewertung des konkret gekauften Produkts in den Anwendungsbereich einzubeziehen. Eine planwidrige Regelungslücke ist insoweit zu bejahen: Der Gesetzgeber hat die spezifische Fallgestaltung der Kundenansprache zur Einholung einer Bewertung nach Vertragsschluss erkennbar nicht bedacht, obwohl diese in der heutigen digitalen Geschäftspraxis gängig ist.

Zudem besteht eine vergleichbare Interessenlage. Die Bewertungsanfrage im Verhältnis Verkäufer – Käufer verfolgt ebenso wie die Werbung für ähnliche Produkte das Ziel, eine nachvertragliche Kundenbindung herzustellen sowie die Kundenzufriedenheit zu sichern und transparent zu kommunizieren. Dabei ist die Eingriffsintensität für den Verbraucher geringer als bei klassischer Produktwerbung, da es sich nicht um unmittelbar absatzfördernde Maßnahmen, sondern um ein Feedbackinstrument handelt.

Die Anwendung des § 7 Abs. 3 UWG auf Bewertungseinladungen – sei es im Wege einer teleologischen Extension oder über eine Analogie im engeren Sinne – entspricht daher dem Normzweck, einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen werbenden Unternehmern (Möglichkeit der Direktwerbung) und schutz-

<sup>35</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 272 ff.

<sup>36</sup> Köhler, in: Köhler/Feddersen/Alexander/Odörfer/Scherer (Hrsg.) (Fn. 6), § 7 Rn. 270.

<sup>37</sup> Ohly, in: Ohly/Sosnitza (Hrsg.) (Fn. 4), § 7 Rn. 14.

würdigen Verbrauchern (Schutz vor Belästigung) zu schaffen. Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, unter Berücksichtigung des Normzwecks sowie der Systematik des § 7 UWG Bewertungseinladungen als funktional vergleichbar mit der Werbung für ähnliche Produkte zu qualifizieren. Bewertungseinladungen sind als sozialadäquate, auf den konkret abgeschlossenen Vertrag bezogene Kommunikationsform zu verstehen, deren Zulässigkeit unter Berücksichtigung von Transparenz und Widerspruchsmöglichkeit (Opt-out) vertretbar ist.<sup>38</sup>

### 3. Unterlassungsansprüche nach §§ 823, 1004 analog BGB

Während (nicht im Wettbewerb stehende) Unternehmen bei Erhalt einer Bewertungseinladung auf eine Verletzung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb abstellen und gem. §§ 823 Abs. 1, 1004 Abs. 1 S. 2 BGB analog Unterlassung geltend machen können,<sup>39</sup> ließe sich ein Unterlassungsanspruch eines Verbrauchers ggf. auf einen rechtswidrigen Eingriff in die Privatsphäre und insofern eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts stützen.<sup>40</sup>

#### 3.1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt den Einzelnen insb. im Bereich seiner privaten Lebensgestaltung vor unzumutbaren Belästigungen durch unerwünschte Kontaktaufnahmen und gibt dem Betroffenen das Recht, in diesem Bereich in Ruhe gelassen zu werden.<sup>41</sup> Gleichwohl erkannte der BGH in seiner Entscheidung »No-reply-E-Mails«, dass in einer bloßen, nicht ehrverletzenden Kontaktaufnahme in der Regel nur dann eine Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts liege, wenn sie *entgegen dem eindeutig erklärten Willen* des Betroffenen erfolge. Diese Ansicht könne damit begründet werden, dass andernfalls »die Freiheit kommunikativen Verhaltens schwerwiegend beeinträchtigt wäre«.<sup>42</sup> Während im Rahmen dieses Urteils noch keine Entscheidung über die grundsätzliche Einstufung von Verstößen gegen Art. 13 Abs. 1 der EK-DSR (national umgesetzt durch § 7 Abs. 2 UWG) als Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht erfolgte, bejahte der BGH eine solche im Jahr 2018.<sup>43</sup>

<sup>38</sup> Im Ergebnis auch *Engelmann*: Notwendigkeit der Einwilligung in Übersendung einer Kundenzufriedenheitsanfrage, Erhalt der Zustimmung durch Anreize, MMR 2024, 751, 753.

<sup>39</sup> BGH, Urt. v. 14.3.2017 – VI ZR 721/15, Rn. 10, 14; AG Hannover, Urt. v. 3.4.2013 – 550 C 13442/12.

<sup>40</sup> *Ohly*, in: *Ohly/Sosnitzer* (Hrsg.) (Fn. 4), § 7 Rn. 17.

<sup>41</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 14.

<sup>42</sup> BGH, Urt. v. 15.12.2015 – VI ZR 134/15, Rn. 12.

<sup>43</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 16.

### 3.2. Eingerichteter und ausgeübter Gewerbebetrieb

Auch im Zusammenhang mit dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das als eine Art Auffangtatbestand dazu dient, gesetzliche Schutzlücken zu schließen,<sup>44</sup> wird das Vorliegen eines Eingriffes in Form des Versands unerbetener E-Mail-Werbung bejaht.<sup>45</sup>

Der Begriff des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs erfasst alles, was den Gewerbebetrieb »zur Entfaltung und Betätigung in der Wirtschaft befähigt«. Hierzu zählen neben dem Bestand des Betriebs auch seine einzelnen Erscheinungsformen. Im Kern richtet sich das Recht auf einen Schutz des Unternehmens in seiner wirtschaftlichen Tätigkeit und in seinem Funktionieren.<sup>46</sup> Im Kontext der E-Mail-Werbung spielt das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb bzw. ein mit diesem im Zusammenhang stehender Anspruch gem. §§ 823, 1004 analog BGB vorrangig für solche Unternehmen eine Rolle, die mangels Aktivlegitimation nicht bereits aus den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften vorgehen können.

In der Rechtsprechung wird auch hierbei ein eher strenger Maßstab angelegt, der z. T. bereits den einmaligen Versand einer Werbe-E-Mail als ausreichend wertete, um einen rechtswidrigen Eingriff zu bejahen.<sup>47</sup> Auch im Zusammenhang mit dem Versand einer Kundenzufriedenheitsanfrage wurde Unternehmen in der Vergangenheit bereits ein auf §§ 823, 1004 analog BGB gestützter Unterlassungsanspruch zugesprochen.<sup>48</sup>

### 3.3. Rechtswidrigkeit

Zu beachten ist jedoch, dass bei Rahmenrechten wie dem Persönlichkeitsrecht oder dem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb die Reichweite der Rechte grundsätzlich nicht feststeht, sondern vielmehr positiv durch eine Abwägung der grundrechtlich geschützten Belange, bei der die besonderen Umstände des Einzelfalls maßgeblich sind, ermittelt werden muss. Die Rechtswidrigkeit eines Eingriffes wäre nur dann zu bejahen, wenn die Belange des Adressaten die schutzwürdigen Belange der anderen Seite *überwiegen*.<sup>49</sup> Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen sind bei der Zulässigkeitsprüfung von

---

<sup>44</sup> Vgl. Förster, in: Hau/Poseck (Hrsg.), BeckOK BGB, 74. Edition, München, BGB § 823, Rn. 178 (1.5.2025).

<sup>45</sup> BGH, Beschluss v. 20.5.2009 – I ZR 218/07; KG, Beschluss v. 7.2.2017 – 5 W 15/17.

<sup>46</sup> LG Paderborn, Urt. v. 12.3.2024 – 2 O 325/23, Rn. 27.

<sup>47</sup> BGH, Beschluss v. 20.5.2009 – I ZR 218/07.

<sup>48</sup> Bspw. KG, Beschluss v. 7.02.2017 – 5 W 15/17.

<sup>49</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 22.

Bewertungsanfragen laut Rechtsprechung im Rahmen dieser Abwägung die Wertungen des § 7 Abs. 2 Nr. 2, 3 UWG einzubeziehen.<sup>50</sup>

Diesbezüglich wird in der Rechtsprechung im Kern die Auffassung vertreten, dass Kundenzufriedenheitsabfragen grundsätzlich Direktwerbung darstellen und jede per E-Mail versendete Werbung, *die nicht die Anforderungen des Ausnahmetatbestandes nach § 7 Abs. 3 UWG erfüllt*, ohne vorherige Einwilligung gem. § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG eine unzumutbare Belästigung darstellt.<sup>51</sup> Nach Auffassung des BGH sowie der zuvor zitierten Rechtsprechung besteht bei *Nichterfüllung des Ausnahmetatbestandes des § 7 Abs. 3 UWG* daher auch im Rahmen der Prüfung der §§ 823, 1004 analog BGB bzw. konkret im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung keine Veranlassung, eine vom Adressaten beanstandete Kundenzufriedenheitsabfrage ausnahmsweise als zulässig zu werten. Insbesondere sei es für Unternehmer als Verwender der E-Mail-Adresse zu Werbezwecken *zumutbar*, vor einem Eindringen in die Privatsphäre des Empfängers diesen – entsprechend den Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes des § 7 Abs. 3 UWG – darauf hinzuweisen, dass er der Verwendung zum Zwecke der Werbung jederzeit widersprechen kann.<sup>52</sup>

Die im Rahmen der Frage nach der wettbewerbsrechtlichen Zulässigkeit angeführten Argumente wären nach vorliegender Auffassung daher auch bei einer Prüfung der §§ 823, 1004 analog BGB zu berücksichtigen. Soweit folglich auf die Widerspruchsmöglichkeit hingewiesen wird und zudem die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind, würde der Ausnahmetatbestand auch im Falle einer per E-Mail versendeten Bewertungsabfrage greifen. Ein zuvor angenommener Eingriff in die Rechte des E-Mail-Empfängers ist sodann auch im Rahmen der im BGB verankerten Vorschriften als »*nicht rechtswidrig*« zu werten.

#### 4. Datenschutzrechtliche Betrachtung

Da es im Zusammenhang mit dem Versand von Bewertungsanfragen per E-Mail zu einer Verarbeitung personenbezogener Daten i.S.v. Art. 4 Nr. 1 DSGVO kommt, muss zumindest in Konstellationen, in denen der Ausnahmetatbestand des Art. 13 Abs. 2 der RL 2002/58 (umgesetzt in § 7 Abs. 3 UWG) nicht erfüllt ist, neben der wettbewerbsrechtlichen Betrachtung auch die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Bewertungseinladung per E-Mail betrachtet werden.

<sup>50</sup> BGH, Urt. v. 14.3.2017 – VI ZR 721/15, Rn. 15, 28; BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 23 ff.

<sup>51</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 17, 23 ff.

<sup>52</sup> BGH, Urt. v. 10.7.2018 – VI ZR 225/17, Rn. 17, 25.

Für die Rechtmäßigkeit muss mindestens eine der in Art. 6 Abs. 1 lit. a–f DSGVO genannten Rechtsgrundlagen greifen. Darüber hinaus müssen auch die weiteren datenschutzrechtlichen Anforderungen (insb. die Grundsätze der Datenverarbeitung aus Art. 5 DSGVO) erfüllt werden. Für den Fall einer wettbewerbsrechtlich gem. Art. 13 Abs. 2 RL 2002/58 bzw. dem nationalen Pendant entsprechenden zulässigen Kundenansprache stellte der EuGH nun klar, dass Art. 13 Abs. 2 RL 2002/58 in Verbindung mit Art. 95 DSGVO dahingehend auszulegen sei, dass die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 DSGVO nicht gelten.<sup>53</sup> Folglich erfordert eine den Ausnahmetatbestand erfüllende Kundenansprache keine gesonderte datenschutzrechtliche Legitimation gem. Art. 6 Abs. 1 DSGVO.

Nur in Konstellationen, in denen die Voraussetzungen der Bestandskunden Ausnahme nicht vorliegen und stattdessen eine Einwilligung erforderlich ist, kommt dem datenschutzrechtlichen Rechtsgrundlagenerfordernis gleichwohl Bedeutung zu. Je nach versendendem Akteur kommen unterschiedliche datenschutzrechtliche Legitimationen der Verarbeitungstätigkeit in Betracht.

Relevant ist in diesem Kontext zudem ein potentiell bestehendes und mit einem entsprechenden wirksamen Vertrag begründetes Auftragsverarbeitungsverhältnis zwischen einem Händler und einer externen Bewertungsplattform. Nach herrschender Meinung genießt ein Auftragsverhältnis i. S. d. Art. 28 DSGVO eine gewisse normative Privilegierung, die im Ergebnis zur Folge hat, dass sie unter vereinfachten Voraussetzungen und insb. ohne gesonderte Verarbeitungsgrundlage gem. Art. 6 Abs. 1 DSGVO möglich ist.<sup>54</sup> Voraussetzung ist dabei jedoch, dass es sich tatsächlich um eine Auftragsverarbeitung i. S. d. Art. 28 DSGVO handelt, die Datenverarbeitung durch die Plattform ausschließlich weisungsgebunden und nicht etwa zu eigenen Zwecken und/oder mit selbst festgelegten Mitteln erfolgt und eine jederzeitige Kontrolle des Verantwortlichen hinsichtlich der Einhaltung der Pflichten ermöglicht wird.

#### 4.1. Einwilligung zur Datenverarbeitung

Vor dem Hintergrund der zuvor besprochenen wettbewerbsrechtlichen Implikationen ist – zumindest in nicht den Ausnahmetatbestand des § 7 Abs. 3 UWG erfüllenden Fällen – die Einholung einer wettbewerbsrechtlichen sowie damit gleichlaufend auch einer datenschutzrechtlichen Einwilligung i. S. d. Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO naheliegend. Die Einwilligung wird als »genuiner Ausdruck informationeller Selbstbestimmung« angesehen und ermöglicht es der betroffenen

<sup>53</sup> EuGH, Urt. v. 13.11.2025, Rs. C-654/23, ECLI:EU:C:2025:871.

<sup>54</sup> Vgl. *Martini*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Auflage, München 2021, DS-GVO Art. 28 Rn. 8a, 10a.

Person, privatautonom darüber zu entscheiden, ob und wie die sie betreffenden personenbezogenen Daten verarbeitet werden.<sup>55</sup> Trotz ihrer Nennung an erster Stelle des Aufzählungskatalogs in Art. 6 Abs. 1 DSGVO stellt sie aufgrund der mit ihr einhergehenden Hürden aber rein mit Blick auf das Datenschutzrecht nicht per se die erste und beste Wahl für Verantwortliche dar.

Herausfordernd sind in diesem Kontext v. a. die Anforderungen, die gem. Art. 7 sowie Art. 4 Nr. 11 DSGVO an eine wirksame Einwilligung gestellt werden. So muss sie freiwillig, spezifisch, informiert und unmissverständlich erfolgen sowie vom Verantwortlichen nachgewiesen werden können. Im Zusammenhang mit datenschutzrechtlichen Einwilligungen ist zudem das sog. Kopplungsverbot (Art. 7 Abs. 4 DSGVO) zu beachten, ebenso wie der Umstand, dass Einwilligungen aufgrund des Merkmals der Freiwilligkeit von vorneherein ggf. gar nicht erst erteilt werden, oder falls doch, gem. Art. 7 Abs. 3 DSGVO jedenfalls jederzeit mit Wirkung für die Zukunft widerrufen werden können.<sup>56</sup>

Die Einholung einer Einwilligung führt zudem zu weiteren durchaus umstrittenen Fragestellungen – etwa dahingehend, ob der Verantwortliche die Datenverarbeitung im Falle einer unwirksamen oder widerrufenen Einwilligung noch auf eine der anderen Rechtsgrundlagen aus Art. 6 Abs. 1 lit. b–f DSGVO stützen kann. Für eine solche (Ausweich-)Möglichkeit spräche der Regelungsinhalt von Art. 17 Abs. 1 lit. b DSGVO. Danach besteht im Falle eines Widerrufs der Einwilligung nur dann eine Verpflichtung zur Löschung der Daten, wenn es an einer anderweitigen Rechtsgrundlage fehlt. Im Rahmen einer Einzelfallbetrachtung gilt es daneben jedoch auch, dem Grundprinzip einer Datenverarbeitung nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 1 lit. a DSGVO) Rechnung zu tragen.<sup>57</sup> Während in Teilen der Literatur angenommen wird, dass die Zulässigkeit einer Datenverarbeitung grundsätzlich auch im Falle einer verweigerten oder widerrufenen Einwilligung auf eine der gesetzlichen Rechtsgrundlagen gestützt werden kann<sup>58</sup>, wird sowohl von der Datenschutzkonferenz (DSK)<sup>59</sup> als auch vom Europäischen Datenschutzausschuss (EDSA)<sup>60</sup> von einer Unzulässigkeit eines solchen Vorgehens ausgegan-

---

<sup>55</sup> Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 4. Auflage, München 2024, DSGVO Art. 6 Rn. 17.

<sup>56</sup> Zu den Anforderungen und der Kritik an der Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO (Einwilligung) siehe auch Kollmar/El-Auwad, Grenzen der Einwilligung bei hochkomplexen und technisierten Datenverarbeitungen, K&R 2021, 73, 74f.

<sup>57</sup> Vgl. Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Auflage, München 2022, DS-GVO Art. 6 Rn. 11.

<sup>58</sup> Vgl. Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.) (Fn. 57), DS-GVO Art. 6 Rn. 11.

<sup>59</sup> DSK, Kurzpapier Nr. 20, Einwilligung nach der DSGVO, 22.2.2019, abrufbar unter: [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk\\_kpnr\\_20.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/kp/dsk_kpnr_20.pdf), zuletzt abgerufen am 27.11.2025, S. 3.

<sup>60</sup> EDSA, Leitlinien 05/2020 zur Einwilligung gemäß Verordnung 2016/679, 4.5.2020, abrufbar



gen.<sup>61</sup> Auch das OVG Saarlouis entschied, dass für die Legitimierung einer Datenverarbeitung bei Fehlen der nach § 7 Abs. 2 UWG erforderlichen Einwilligung nicht auf Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO zurückgegriffen werden könne.<sup>62</sup>

#### 4.2. Für die Vertragserfüllung erforderliche Datenverarbeitung

Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO dient für solche Verarbeitungen personenbezogener Daten als Rechtsgrundlage, die im Rahmen der Vertragserfüllung erforderlich sind. Bei nicht gesetzlich typisierten Verträgen, insbesondere komplexen E-Commerce-Vertragsmodellen, ist häufig unklar, wie (weit) das Merkmal der »Erforderlichkeit« der Datenverarbeitung zu verstehen ist und welchen Einfluss die Auslegung mit Blick auf die Rechtsgrundlage der Einwilligung hat.<sup>63</sup> Das vorgesehene Leistungsspektrum, das oftmals Hand in Hand mit weiteren Datenverarbeitungen geht, kann dabei stark variieren. Hieraus resultiert das Risiko, dass die zunehmend weiter gefassten vertraglichen Leistungen den Erlaubnistatbestand des Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO derart ausreizen, dass dieser zunehmend an die Stelle der Einwilligung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO tritt.<sup>64</sup> Als problematisch an einer solchen Entwicklung wird v. a. gesehen, dass dadurch die strengeren Anforderungen der DSGVO, die an eine anderenfalls oftmals erforderliche Einwilligung zu stellen wären (bspw. verschärfter Begriff der Freiwilligkeit, Widerrufbarkeit, Kopplungsverbot etc.), unterlaufen werden können.<sup>65</sup>

Unter Berücksichtigung des Vorgenannten ist das Kriterium der für die Vertragserfüllung »erforderlichen« Datenverarbeitungen nach herrschender Meinung eng auszulegen.<sup>66</sup> Dies hat zur Folge, dass eine Legitimation des Versands von Bewertungseinladungen basierend auf Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO regelmäßig an der Hürde der Erforderlichkeit für die Vertragsdurchführung eines »gewöhnlichen« Kaufvertrages scheitern wird.

Je nach konkreter Konstellation bzw. Vertragsart und -inhalt kann jedoch auch eine hiervon abweichende Bewertung vertretbar sein. Ist der Verbraucher Mitglied einer Bewertungsgemeinschaft bzw. einer Bewertungsplattform, um so von den echten Erfahrungen anderer Verbraucher zu profitieren, selbst mit eigenen Erfahrungsberichten am vertrauenswürdigen Online-Shopping teilzuhaben

---

unter: [https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb\\_guidelines\\_202005\\_consent\\_de.pdf](https://www.edpb.europa.eu/sites/default/files/files/file1/edpb_guidelines_202005_consent_de.pdf), zuletzt abgerufen am 27.11.2025, Rn. 123.

<sup>61</sup> Vgl. *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.) (Fn. 55), DS-GVO Art. 6 Rn. 23.

<sup>62</sup> Vgl. zu Telefonwerbung: OVG Saarlouis, Beschluss v. 16.2.2021 – 2 A 355/19, Rn. 29.

<sup>63</sup> Vgl. *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.) (Fn. 55), DS-GVO Art. 6 Rn. 26.

<sup>64</sup> Vgl. *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.) (Fn. 55), DS-GVO Art. 6 Rn. 26.

<sup>65</sup> Vgl. *Wendehorst/Graf von Westphalen*, Das Verhältnis zwischen Datenschutz-Grundverordnung und AGB-Recht, NJW 2016, 3745, 3746f.

<sup>66</sup> Vgl. *Buchner/Petri*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.) (Fn. 55), DS-GVO Art. 6 Rn. 38.

oder weitere Dienste wie finanzielle Absicherungen in Anspruch zu nehmen, ist es zulässig, die damit verbundene Datenverarbeitung, zu der u.a. auch die Einladung zur Bewertung gehört, auf Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO zu stützen. Dem Betreiber des Bewertungs- und Absicherungsportals muss es zur Erfüllung des Vertrages möglich sein, seinem Vertragspartner zu Zwecken der Zufriedenheitsabfrage und Ermittlung des Leistungserfordernisses auch ohne Einholung einer gesonderten Einwilligung eine entsprechende Bewertungsanfrage zu übermitteln. Dies umso mehr, wenn es sich um eine wenig invasive, rein auf die Einholung von Feedback gerichtete Nachricht handelt und eine Verarbeitung nicht etwa zur werblichen Ansprache i. S. v. Produktempfehlungen etc. erfolgt.

#### 4.3. Für die Wahrung berechtigter Interessen erforderliche Datenverarbeitung

Schließlich ist eine Verarbeitung personenbezogener Daten nach Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO erlaubt, wenn diese zur Wahrung der berechtigten Interessen erforderlich ist und ihr zugleich keine überwiegenden Interessen bzw. Grundrechte oder -freiheiten der betroffenen Person am Schutz der Daten entgegenstehen. Zu beachten ist, dass mit diesem Rechtmäßigkeitstatbestand zugleich die prozedurale Verpflichtung einhergeht, den Betroffenen über die berechtigten Interessen zu informieren (Art. 13 Abs. 1 lit. d bzw. Art. 14 Abs. 2 lit. b DSGVO), und dass der Betroffene einer auf Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO basierenden Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten gem. Art. 21 DSGVO widersprechen kann.<sup>67</sup>

Durch den weiten und eher unspezifischen Anwendungsbereich bietet Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO einen hohen Grad an Flexibilität. Dieser führt zu der durchaus vorteilhaften Möglichkeit, die Norm auf eine Vielzahl an Sachverhalten anwenden zu können, hat aber gleichzeitig ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit und vermehrte Anwendungsfragen zur Folge.<sup>68</sup> Rechtsprechung<sup>69</sup> und Publikationen von Datenschutzgremien (z. B. der DSK<sup>70</sup> sowie des EDSA<sup>71</sup>) bieten jedoch Orientierung und helfen dabei, diesen Unsicherheiten zu begegnen.

---

<sup>67</sup> Vgl. *Albers/Veit*, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.), BeckOK Datenschutzrecht, 52. Ed. 1.5.2025, DS-GVO Art. 6 Rn. 66.

<sup>68</sup> Vgl. DSK, Orientierungshilfe der Aufsichtsbehörden für Anbieter von Telemedien, 29.3.2019, abrufbar unter: [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20190405\\_oh\\_tmng.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20190405_oh_tmng.pdf), zuletzt abgerufen am 31.7.2025, S. 11.

<sup>69</sup> Z. B. EuGH, Urt. v. 4.7.2023, Rs. C-252/21, ECLI:EU:C:2023:537; EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858; EuGH, Urt. v. 7.12.2023, Rs. C-26/22 und C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958.

<sup>70</sup> Vgl. DSK, Orientierungshilfe für Anbieter:innen von Telemedien ab dem 1. Dezember 2021, 30.11.2022, abrufbar unter: [https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20221205\\_oh\\_Telemedien\\_2021\\_Version\\_1\\_1\\_Vorlage\\_104\\_DSK\\_final.pdf](https://www.datenschutzkonferenz-online.de/media/oh/20221205_oh_Telemedien_2021_Version_1_1_Vorlage_104_DSK_final.pdf), zuletzt abgerufen am 27.11.2025; DSK (Fn. 68).

<sup>71</sup> EDSA, Guidelines 1/2024 on processing of personal data based on Article 6(1)(f) GDPR, 8.10.

Aus den genannten Orientierungshilfen zur Rechtsgrundlage der berechtigten Interessen ergibt sich bspw., dass Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO als gleichwertig zu den weiteren in Art. 6 Abs. 1 DSGVO vorgesehenen Erlaubnistatbeständen zu sehen ist und insofern weder als *Ultima Ratio* noch als weitläufiger Auffangtatbestand verstanden werden sollte.<sup>72</sup>

Sofern eine Verarbeitung personenbezogener Daten durch Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO legitimiert werden soll, ist eine einzelfallbezogene Prüfung der Voraussetzungen inkl. entsprechender Abwägung der Interessen des Verantwortlichen und der betroffenen Personen vorzunehmen.<sup>73</sup> Wie der EuGH erneut bestätigte, erfolgt die angesprochene Prüfung in drei Stufen bzw. richtet sich nach drei kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen.<sup>74</sup>

#### 4.3.1. Wahrnehmung eines berechtigten Interesses

Für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten gem. Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO muss zunächst ein berechtigtes Interesse des für die Verarbeitung Verantwortlichen oder eines Dritten vorliegen, welches mit der Verarbeitung gewahrt werden soll.

Der Begriff des »berechtigten Interesses« wird weder in der DSGVO noch in ihren Erwägungsgründen definiert. Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich jedoch, dass grundsätzlich ein breites Spektrum von Interessen als berechtigt gelten kann.<sup>75</sup> Neben rechtlichen Interessen kommen auch tatsächliche, wirtschaftliche sowie ideelle Interessen in Betracht.<sup>76</sup> In seinem Urteil vom 4.10.2024 verdeutlichte der EuGH zudem, dass sich die Begrifflichkeit nicht auf gesetzlich verankerte und bestimmte Interessen beschränke. Der Unionsgesetzgeber habe gerade nicht verlangt, dass das Interesse des Verantwortlichen gesetzlich geregelt sein müsse, um eine Datenverarbeitung als zulässig gem. Art. 6 Abs. 1 lit. f

---

2024, abrufbar unter: [https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-10/edpb\\_guidelines\\_202401\\_legitimateinterest\\_en.pdf](https://www.edpb.europa.eu/system/files/2024-10/edpb_guidelines_202401_legitimateinterest_en.pdf), zuletzt abgerufen am 31.7.2025..

<sup>72</sup> Vgl. DSK (Fn. 70), Rn. 105 sowie EDSA (Fn. 71), Rn. 1; Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.) (Fn. 57), DS-GVO Art. 6 Rn. 10; Frenzel, in: Paal/Pauly (Hrsg.) (Fn. 54), DS-GVO Art. 6 Rn. 26; für eine Wertung als Auffangklausel: Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner (Hrsg.) (Fn. 55), DS-GVO Art. 6 Rn. 141 und Assion/Nolte/Veil, in: Gierschmann/Schlender/Stentzel/Veil (Hrsg.), Kommentar, Datenschutz-Grundverordnung, Köln 2017, Art. 6 Rn. 120.

<sup>73</sup> Vgl. Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.) (Fn. 57), DS-GVO Art. 6 Rn. 59.

<sup>74</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 37.

<sup>75</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 38 unter Verweis auf EuGH, Urt. 7.12.2023, Rs. C-26/22 und C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958, Rn. 76.

<sup>76</sup> Vgl. Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner (Hrsg.) (Fn. 55), DS-GVO Art. 6 Rn. 146a; so auch Albers/Veit, in: Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg (Hrsg.) (Fn. 67), DS-GVO Art. 6 Rn. 68.

DSGVO werten zu können.<sup>77</sup> Erforderlich sei jedoch, dass die geltend gemachten Interessen rechtmäßig sind.<sup>78</sup>

Beispiele für Arten von berechtigten Interessen können u.a. aus den Erwägungsgründen zur DSGVO entnommen werden. Nach ErwG. 47 kann ein berechtigtes Interesse bereits in dem Bestehen einer »maßgeblichen und angemessenen Beziehung zwischen der betroffenen Person und dem Verantwortlichen« liegen. Neben der Datenverarbeitung in einem Umfang, der für die Verhinderung von Betrug unbedingt erforderlich ist, wird auch explizit die Verarbeitung zu Zwecken der Direktwerbung als mögliches berechtigtes Interesse genannt.<sup>79</sup>

Die DSK führt in ihrer Orientierungshilfe der Aufsichtsbehörden für Anbieter von Telemedien aus dem Jahr 2019 ebenfalls einige Beispiele auf. Darunter die »Erbringung des Dienstes in einer Form, die eine nutzerfreundliche Wahrnehmung des Online-Angebots möglich macht«.<sup>80</sup> Das Vorliegen eines berechtigten Interesses könne laut DSK auf erster Stufe auch bejaht werden, wenn es sich um die Bereitstellung besonderer Funktionalitäten handle. Gleiches gelte auch für die Verarbeitung von Daten im Zusammenhang mit der Gewährleistung von Integrität und Sicherheit der Website durch IT-Security-Maßnahmen wie das Speichern von Logdateien sowie IP-Adressen zur Erkennung und Abwehr von Missbrauch. Auch Messungen der Reichweite, statistische Analysen und die Optimierung des jeweiligen Webangebots sowie Individualisierung der Angebote auf die jeweiligen Nutzer und die Wiedererkennung der Nutzer können nach Auffassung der DSK berechnigte Interessen darstellen.<sup>81</sup>

Auch im Zusammenhang mit dem Versand von Bewertungsanfragen kommen überwiegende berechnigte Interessen in Betracht. Händler könnten bei dem Versand von Bewertungsanfragen neben kommerziellen Interessen auch Aspekte wie die Ermöglichung einer Qualitätskontrolle und Verbesserung der Leistung, das Aussortieren qualitativ minderwertiger Produkte, Transparenz und die Steigerung der Kundenzufriedenheit durch Teilhabe sowie die Schaffung einer breiteren und damit aussagekräftigeren Informationsbasis sowie den Beitrag zur Verhinderung von Fake-Bewertungen zu ihren Gunsten einbringen.

#### 4.3.2. Erforderlichkeit zur Verwirklichung des berechtigten Interesses

Das Vorliegen eines berechtigten Interesses allein erfüllt die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO noch nicht. Vielmehr muss in einem nächsten Schritt geprüft werden, ob die

<sup>77</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 39.

<sup>78</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 40.

<sup>79</sup> ErwG. 47 zur DSGVO.

<sup>80</sup> DSK (Fn. 68), S. 11.

<sup>81</sup> Vgl. DSK (Fn. 68), S. 12.

konkrete Verarbeitung der personenbezogenen Daten auch für die Verwirklichung des berechtigten Interesses erforderlich ist.<sup>82</sup> In dem bereits zitierten EuGH-Urteil vom 4.10.2024 wird unter Bezugnahme auf vergangene Rechtsprechung<sup>83</sup> ausgeführt, dass das vorlegende Gericht zu prüfen habe, »ob das berechnete Interesse an der Verarbeitung der Daten nicht in zumutbarer Weise ebenso wirksam mit anderen Mitteln erreicht werden kann, die weniger stark in die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen, insb. die durch die Art. 7 und 8 GRCh garantierten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten eingreifen«. <sup>84</sup> Der Gerichtshof betonte, dass im Rahmen der Prüfung der Erforderlichkeit auch der Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO) zu berücksichtigen sei, nach dem personenbezogene Daten »dem Zweck angemessen und erheblich sowie auf das für die Zwecke der Verarbeitung notwendige Maß beschränkt« sein müssen.<sup>85</sup>

Mit Blick auf den Versand von Kundenbewertungsanfragen kommen folgende Überlegungen zum Tragen: Anders als eine allgemein jedem Internetnutzer auf der Website des Online-Shops zugängliche Bewertungsmöglichkeit gewährleistet der Versand von Bewertungseinladungen, dass nur solche Personen eine Bewertung abgeben können, die die Ware oder Dienstleistung auch tatsächlich bestellt haben und daher »echte« Erfahrungswerte teilen können. Dies dient der Verhinderung von Fake-Bewertungen. Das Vorgehen eines wenig invasiven (einmaligen) Einladungsversands, der zudem Transaktionsbezug aufweist, zeichnet sich außerdem durch einfache Handhabung und Praktikabilität aus. Im Vergleich zu einer mittels Logins in ein Kundenkonto vorgenommenen Verifikation trägt es auch dem Erfordernis der Datenminimierung Rechnung, da zur Teilhabe und Äußerung von Erfahrungswerten eine vorherige Erstellung eines Kundenkontos nicht erforderlich ist. Auch dürfte es für den Kunden eine einfachere Form der Teilhabe ermöglichen, als es bei einer etwaigen eigenständigen Eingabe der vor Erhalt der Ware mit der Bestellbestätigung empfangenen Bestellnummer der Fall wäre. Eine leichte und wenig invasive sowie praktikable und zugleich wenig zeitaufwendige Feedbackmöglichkeit liegt auch im Interesse des Kunden, was wiederum eine rege Teilnahme begünstigen kann, wodurch Transparenz geschaffen bzw. gesteigert wird und eine breitere und damit aussagekräftigere Informationsbasis erlangt werden kann, von der (potentielle) Kunden ebenfalls profitieren. Insofern sprechen viele Argumente für eine Erforderlichkeit zur Zweckerreichung.

---

<sup>82</sup> Vgl. *Albers/Veit*, in: *Wolff/Brink/v. Ungern-Sternberg* (Hrsg.) (Fn. 67), DS-GVO Art. 6 Rn. 68.

<sup>83</sup> EuGH, Urt. v. 7.12.2023, Rs. C-26/22 und C-64/22, ECLI:EU:C:2023:958, Rn. 77.

<sup>84</sup> EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 42.

<sup>85</sup> EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 43.

#### 4.3.3. Abwägung der Interessen

Im Rahmen der dritten und letzten Stufe der Prüfung wird die eigentliche Abwägung der Interessen, Rechte und Freiheiten der betroffenen Person mit den bereits ermittelten Interessen des Verantwortlichen vorgenommen. Je nach Fallkonstellation könnte aufseiten des Betroffenen v. a. auch das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten nach Art. 8 GRCh sowie das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens nach Art. 7 GRCh und Art. 8 EMRK zu berücksichtigen sein.

Im Rahmen der Interessenabwägung bzw. der Rechtsgrundlage des Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO geht es nicht darum, jegliche Form der Beeinträchtigung der Rechte und Freiheiten der betroffenen Person zu verhindern – dies würde in der Praxis bereits an der fehlenden Umsetzbarkeit scheitern. Ziel ist vielmehr, eine *unverhältnismäßige* Auswirkung zu vermeiden und das Gewicht dieser Aspekte im Verhältnis zueinander zu bewerten.<sup>86</sup>

Aus der DSGVO bzw. dem zugehörigen Erwägungsgrund lassen sich einige Kriterien ableiten, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind. So bspw. die vernünftige Erwartung der betroffenen Person, die auch in der Entscheidung des EuGH aufgegriffen wurde.<sup>87</sup> Erwägungsgrund 47 zur DSGVO verlangt in diesem Kontext eine Prüfung der Vorhersehbarkeit der gegenständlichen Datenverarbeitung. Insbesondere bei Verarbeitungen in Situationen, »in denen eine betroffene Person vernünftigerweise nicht mit einer weiteren Verarbeitung rechnen muss, könnten die Interessen und Grundrechte der betroffenen Person das Interesse des Verantwortlichen überwiegen.«<sup>88</sup> Aufgrund des verwendeten Konjunktivs »könnten« hat eine Verletzung der vernünftigen Erwartungshaltung der Betroffenen allerdings nicht per se die Unrechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zur Folge. Vielmehr handle es sich nur um *eines von vielen* Abwägungskriterien.<sup>89</sup> Ebenfalls relevant sind die Interventionsmöglichkeiten der betroffenen Personen, die Verkettung von Daten sowie die beteiligten Akteure und die Dauer der Beobachtung. Außerdem sind die Datenkategorien, der Umfang der Datenverarbeitung und der Kreis der betroffenen Personen, also insb. ob es sich um Kinder und andere schutzbedürftige Personen handelt, einzubeziehen.<sup>90</sup>

Im Zusammenhang mit einer datenschutzrechtlichen Bewertung des Versands von Bewertungseinladungen stellt sich im Rahmen der Interessenabwägung insb. die Frage, ob und wie sich die Ergebnisse der wettbewerbsrechtlichen Be-

---

<sup>86</sup> Vgl. EDSA (Fn. 71), Rn. 33.

<sup>87</sup> Vgl. EuGH, Urt. v. 4.10.2024, Rs. C-621/22, ECLI:EU:C:2024:858, Rn. 55.

<sup>88</sup> ErwG. 47 S. 4 zur DSGVO.

<sup>89</sup> Vgl. Schulz, in: Gola/Heckmann (Hrsg.) (Fn. 57), DS-GVO Art. 6 Rn. 65.

<sup>90</sup> Ausführungen hierzu enthält DSK (Fn. 68), S. 16–21.

wertung auf die Möglichkeit einer Legitimation der Datenverarbeitung basierend auf Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO auswirken.

Diesbezüglich ist zunächst festzustellen, dass der auf Art. 13 Abs. 1 und 3 RL 2002/58 fußende § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG nicht durch die DSGVO verdrängt wird. Vielmehr sind die Wertungen der wettbewerbsrechtlichen Vorschrift bei der datenschutzrechtlichen Zulässigkeitsprüfung einzubeziehen.<sup>91</sup> Nach Auffassung der Aufsichtsbehörden habe eine wettbewerbswidrige Ansprache i. S. d. § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG die Verneinung des berechtigten Interesses des Verantwortlichen zur Folge. Dieses Ergebnis wird auch damit begründet, dass eine im Widerspruch zur RL 2002/58/EG erfolgende Verarbeitung nicht den vernünftigen Erwartungen der betroffenen Person entspreche.<sup>92</sup>

Umgekehrt führt eine auf den Ausnahmetatbestand des § 7 Abs. 3 UWG gestützte und damit zulässige Werbung nicht nur zu einer entsprechend positiven Berücksichtigung im Rahmen der datenschutzrechtlichen Interessenabwägung, sondern, so stellte der EuGH kürzlich klar, vielmehr dazu, dass keine gesonderte Rechtsgrundlage für die dahingehende Datenverarbeitung erforderlich ist.<sup>93</sup>

## 5. Fazit und Ausblick

Bewertungen stellen eine wesentliche Entscheidungshilfe für Verbraucher dar. Zur Schaffung einer belastbaren Informations- bzw. Erfahrungsquelle, der potentielle Kunden vertrauen können, ist es besonders wichtig, die Echtheit der Bewertungen bzw. mit diesen zum Ausdruck gebrachten Erfahrungswerte sicherzustellen. Ein Ansatz, der die Bekämpfung von Fake-Bewertungen verfolgt, ist die Gewährleistung, dass solche Bewertungen nur von tatsächlichen Käufern abgegeben werden können. Dafür nutzen Händler in der Praxis den an einen Verkauf anknüpfenden Versand von Bewertungseinladungen an die im Bestellprozess angegebene E-Mail-Adresse der Kunden. Der Versand der Bewertungseinladungen erfolgt dabei teilweise unter Einbindung von Bewertungsplattformen (in Form von Auftragsverarbeitern).

Die rechtliche Bewertung von per E-Mail versendeten Bewertungsanfragen durch Händler und Bewertungsplattformen erfordert eine differenzierte Betrachtung unter Berücksichtigung wettbewerbsrechtlicher sowie datenschutzrechtlicher Aspekte. Zentraler Ausgangspunkt der wettbewerbsrechtlichen Bewer-

<sup>91</sup> Vgl. OVG Saarlouis, Beschluss v. 16.2.2021 – 2 A 355/19, Rn. 29, 30.

<sup>92</sup> Vgl. *Schneider*, Opt-in-Dschungel im Newsletter-Marketing, Zusammenspiel von DS-GVO, UWG und TTDSG beim Newsletterversand mit Erfolgsmessung, ZD 2023, 261, 262.

<sup>93</sup> EuGH, Urt. v. 13.11.2025, Rs. C-654/23, ECLI:EU:C:2025:871.



tung ist die Einordnung des Versands der Bewertungseinladung als geschäftliche Handlung bzw. mit Blick auf den Verbotstatbestand des § 7 Abs. 2 Nr. 1 UWG Werbung i. S. d. Art. 2 lit. a RL 2006/114/EG.

Nach bisher herrschender Meinung und Rechtsprechung stellen per E-Mail versendete Bewertungsanfragen grundsätzlich solch eine Werbung dar. Dies hat zur Folge, dass bei Fehlen einer nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 UWG notwendigen Einwilligung derzeit i. d. R. eine verbotene unzumutbare Belästigung angenommen wird, ohne dass zuvor eine Abwägung und Prüfung erfolgt, ob eine solche tatsächlich vorliegt. Die in § 7 Abs. 3 UWG enthaltene Bestandskundenausnahme kann nur unter den strengen gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen greifen. Eine analoge Anwendung wird in der Literatur vereinzelt diskutiert, aber überwiegend abgelehnt. Gleichwohl lässt sich unter Rückgriff auf eine teleologische Auslegung argumentieren, dass Bewertungsanfragen im Rahmen einer bestehenden Kundenbeziehung und unter Berücksichtigung der Information über das Bestehen einer Widerspruchsmöglichkeit als sozialadäquat und folglich nicht das Merkmal der unzumutbaren Belästigung erfüllend einzuordnen sind. Diese Wertung fließt zugleich in die Prüfung nach den Vorschriften des BGB (§§ 823, 1004 analog BGB) ein. Auch in der Rechtsprechung greifen Gerichte abweichend von der herrschenden Meinung diese Ansätze auf, konnten sich jedoch aufgrund der gefestigten BGH-Rechtsprechung bislang nicht behaupten.

Mit Blick auf den Datenschutz wird nach herrschender Meinung ebenfalls auf das Vorliegen einer Einwilligung abzustellen sein. Grundsätzlich kommen jedoch auch andere der in Art. 6 Abs. 1 lit. b–f DSGVO enthaltenen Rechtsgrundlagen in Betracht. Zwar wird eine Legitimation durch Art. 6 Abs. 1 lit. b DSGVO (Vertragserfüllung) kritisch gesehen, da umstritten ist, wie weit das Merkmal der »Erforderlichkeit« für die Vertragsdurchführung reichen kann, allerdings kommt in bestimmten Konstellationen, wie bspw. einer Verarbeitungshandlung basierend auf einem mit einer Bewertungsplattform geschlossenen Service-Vertrag, der bspw. einen Käuferschutz zum Inhalt haben kann, gleichwohl in Betracht. Im Rahmen einer Interessenabwägung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO fließen die Wertungen des § 7 UWG insb. dahingehend ein, als dass davon ausgegangen wird, dass ein einwilligungsbedürftiger Versand einer Bewertungseinladung, der nicht den Voraussetzungen des § 7 Abs. 3 UWG genügt, auch auf datenschutzrechtlicher Ebene nicht zu einer Legitimation über Art. 6 Abs. 1 lit. f DSGVO führen kann. Begründet wird dies damit, dass der wettbewerbsrechtlichen Unzulässigkeit die Erwartbarkeit der Datenverarbeitung und ein Überwiegen von berechtigten Interessen des Verantwortlichen entgegenstünden. Für Konstellationen, in denen jedoch eine wettbewerbsrechtliche Zulässigkeit gegeben ist, stellte der EuGH kürzlich klar, dass keine gesonderte Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 DSGVO erforderlich ist.



Insgesamt zeigt sich, dass die Zulässigkeit von Bewertungsanfragen von einer Vielzahl rechtlicher Faktoren und Auslegungen abhängt. Eine pauschale Unzulässigkeit ist bei zurückhaltend formulierten, einmalig versendeten E-Mails im Anschluss an eine Transaktion und bei Einhaltung der Informationspflichten (Widerspruchsmöglichkeit) nicht gerechtfertigt.

Für die Zukunft erscheint eine rechtliche Klarstellung und insb. engere Auslegung des Werbebegriffes, begrenzt auf ein auf Absatzförderung abzielendes Verhalten oder zumindest eine Ausnahmeregelung für einfache, wenig invasive und unaufdringliche Bewertungseinladungen, wünschenswert.

Die Etablierung einer differenzierten rechtlichen Betrachtung nach Akteuren und ihren Intentionen könnte insb. im Hinblick auf vertrauenswürdige Bewertungsgemeinschaften helfen, praktikable und rechtssichere Rahmenbedingungen zu schaffen, die dem wichtigen Ziel des Vertrauens im E-Commerce nicht im Wege stehen.

## **Ausblick/Epilog**



# Zwischen Infotainment und De-Professionalisierung

## Warum wir einen Eid für Journalisten brauchen

Ein Essay von Prof. Dr. Christoph Fasel

*Jede Gesellschaft bekommt den Journalismus, den sie verdient. Die Frage lautet: Ist die weitere Öffnung zum »Mitmach-Journalismus« wünschenswert? Täte es der Qualität des professionellen Journalismus und damit der Vermittlung gesellschaftlich relevanter Informationen und geprüften Wissens nicht besser, Pseudo-Demokratisierungen im Zugang zu professioneller Information zu problematisieren? Und professionellen Journalisten eine Art »hippokratischen Eid« abzuverlangen? Eine Streitschrift<sup>1</sup>*

Neil Postman<sup>2</sup> hatte doch recht: »Wir amüsieren uns zu Tode«. Das Bild des real existierenden Journalismus in deutschsprachigen Medien erfüllt in erschütternder Weise die Prophezeiung des amerikanischen Medienökologen. Offensichtlich wird Unterhaltung immer wichtiger. Die Fakten verschwinden hingegen in der Kakophonie ungeprüfter Behauptungen aus dem Netz

Wenn »Dieter Bohlen flieht nackt in den Wald!«<sup>3</sup> eine gängige Zeile einer deutschen Boulevard-Zeitung wird; wenn der hilflose Versuch sichtbar wird, Auflagen-Rückgänge von Print-Medien durch vorrangig skandalisierende und primär unterhaltende Formate zu stoppen; wenn die digitalen Angebote eigentlich als seriös wahrgenommener Medien wie Stern, Spiegel oder regionaler Tageszeitungen zu einem Abklatsch von Yellow-Press, Filmchen, Spielchen, Marketingaktionen und Gewinnchancen werden, müssen wir uns fragen: Welcher Journalismus bleibt eigentlich in der Zukunft unersetzlich?

Die Zeichen stehen auf Sturm. So meldet die Wissenschaft, dass in der letzten Wirtschaftskrise die Informationsleistung mancher deutscher Medien schlicht

---

<sup>1</sup> Erweiterte und aktualisierte Fassung eines Vortrages in der Ringvorlesung der Universität Innsbruck Sommersemester 2011

<sup>2</sup> Postman, Neil: Wir amüsieren uns zu Tode, 1988

<sup>3</sup> BILD, 3. August 2022

versagt habe. Note sechs, setzen.<sup>4</sup> Eine Studie der gewerkschaftseigenen Otto-Brenner-Stiftung wirft der Deutschen Presse-Agentur (dpa) sowie den Nachrichtensendungen »Tagesschau« und »Tagesthemen« eine ungenaue und irreführende Berichterstattung über die Finanzkrise vor. Die 212 untersuchten dpa-Meldungen sowie die 141 Beiträge der beiden ARD-Sendungen blieben über den Verlauf der Finanzkrise gesehen »journalistisch sensationell schlecht«, sagt Wolfgang Storz, einer der Autoren der Studie.

Kein Einzelfall: Eine Studie des Instituts für Verbraucherjournalismus in Calw beklagt ebenfalls die Qualität der Wirtschaftsberichterstattung in regionalen Tageszeitungen. Regionalzeitungen schneiden bei der Qualität der Wirtschaftsberichterstattung schlecht ab. Die Erhebung ergab, dass viele Wirtschaftsressorts personell unterdotiert sind und häufig über zu wenig Fachkompetenz im Bereich Finanzen/Börse verfügen, um wirklich kompetente Ratschläge an ihre Leser geben zu können. In neun von zehn Redaktionen arbeiten Journalisten ohne einschlägige Fachausbildung. Weiterbildung ist erwünscht, wird aber kaum genutzt. Die Studie bemängelt Themendürre, PR-Abhängigkeit, mangelnde Ausgewogenheit und fehlende Unabhängigkeit der Wirtschaftsberichterstattung<sup>5</sup>.

Mehr Beispiele gefällig? Bitte. Nehmen wir die Nachrichten im Privatfernsehen. Die Dauer der bei Privatsendern dargebotenen TV-Nachrichten, die ernsthafte politische, wirtschaftliche oder gesellschaftliche Inhalte enthalten (sogenannte »Hard News«), nimmt immer mehr ab. In manchen privaten Sendern erreicht sie weniger als drei Minuten pro Tag, berichtet die Landesmedienanstalt Saarland<sup>6</sup>

## 1. Bürgerjournalismus: Mehr Demokratie wagen?

Die Hoffnung, die am Anfang der digitalen Revolution stand, war eigentlich charmant. Endlich schien die Möglichkeit gekommen, die Deutungshoheit der professionellen Journalisten und ihrer die Agenda beherrschenden Kaste, so wie sie Scholl und Weischenberg zum ersten Male profund im Jahre 1998 beschrieben hatten, zu brechen<sup>7</sup>. Mobiltelefon, Internet, jederzeitige Verfügbarkeit von Datenströmen ließen ein neues Bild von demokratisierter Informationsverbreitung erahnen. Die Hoffnung lautete, dass die Beteiligung der Rezipienten dem

<sup>4</sup> Umgang mit Finanzmarktpolitik. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung. OBS Arbeitsheft 63, Frankfurt am Main, 2010.

<sup>5</sup> Haller, Michael, Fasel, Christoph: Zur Qualität des Wirtschafts- und Verbraucherjournalismus in deutschen regionalen Tageszeitungen. Forschungsbericht des ifv. Calw, 2006.

<sup>6</sup> Die Welt, 15. Juni 2006.

<sup>7</sup> Scholl, Armin, Weischenberg, Siegfried: Journalismus in der Gesellschaft: Theorie, Methodologie und Empirie. Opladen: Westdeutscher Verlag. 1998.

professionellen Journalismus neue Impulse gebe und zur Demokratisierung der Medienproduktion wie der Medienrezeption führen könne. Partizipation, so der Gedanke, der dahintersteht, erweitere den Rahmen und die Relevanz der Information. »Jeder ist ein Künstler!«, postulierte vor 60 Jahren Joseph Beuys. »Jeder ist ein Journalist!«, lautet das Echo im Zeitalter des Webs.

Die Fakten sprechen mittlerweile eine andere Sprache. 25 Jahre Erfahrungen mit dem Genre zeigen: Die Beiträge des nicht-professionellen Journalismus versanden in Beliebigkeit und decken, wenn überhaupt, nur höchst subjektive und beliebige Interessenkategorien ab – vor allem aber offensichtlich eine: diejenige des Voyeurismus und des unreflektierten Subjektivismus.

## 2. Blogs, Bürgerjournalismus und De-Professionalisierung

Die meisten Blogs sind von ihrer Entstehung und Definition nicht dazu angetan, den Regeln einer professionellen Informationsweitergabe zu folgen. Das liegt in ihrer Natur als Tagebucheintrag oder Journal, in der die subjektive Datenverbreitung definitorisch die Hauptrolle spielt. So definiert etwa Wikipedia: »Der Herausgeber oder Blogger steht, anders als etwa bei Netzzeitungen, als wesentlicher Autor über dem Inhalt, und häufig sind die Beiträge aus der Ich-Perspektive geschrieben. Das Blog bildet ein für Autor und Leser einfach zu handhabendes Medium zur Darstellung von Aspekten des eigenen Lebens und von Meinungen zu spezifischen Themen«<sup>8</sup>

Keine Frage: Subjektive und emotionale Anteile im Journalismus sind unentbehrlich und in Kommentar oder auch Reportage ein Zeichen von Qualität. Aber eben nur dann, wenn sie in den erkennbaren Kontext eines Gesamtsystems eingebettet sind, in dem für den Leser beispielsweise die Trennung von Fakten und Meinung möglich wird. Das ist bei Blogs weithin nicht der Fall – mit wenigen Ausnahmen:

Sie werden von professionellen Journalisten betrieben. Doch auch hier ist die Einhaltung von journalistischen Standards längst nicht immer gewährleistet.

Eine eindeutige Hoffnung hegen nicht zuletzt findige Verleger und Verlagsleiter in Richtung des sogenannten Bürgerjournalismus: Könnte denn nicht der Bürger vor Ort die oft mühsamen und kostspieligen Recherchen der professionellen Journalisten ergänzen – sozusagen als fünfte Kolonne des etablierten Journalismus? In manchen Augenblicken schien sich das zu bestätigen – wenn zum Beispiel von Passanten geschossene Zufalls-Schnappschüsse über die Not-Wassering eines Airbus in New York von Medien weltweit mit Freude weiterverbreitet wur-

---

<sup>8</sup> vgl. den Wikipedia-Eintrag zum Stichwort »Blog« Stand vom 30.07.2012.

den. Doch abgesehen von solchen Sternstunden nachrichtlich relevanten Inhaltes zeigt sich: Bürgerjournalismus führt zur De-Professionalisierung der Wahrnehmung des professionellen Journalismus. Was jedoch oft vergessen wird: Dieser professionelle Journalismus trägt – nicht nur in Deutschland<sup>9</sup> – den überragenden Anteil an Aufklärung der Öffentlichkeit und damit an der Organisation des demokratischen öffentlichen Diskurses.

Der frühere STERN-Chefredakteur Thomas Osterkorn kritisierte in den 2000er Jahren folgerichtig, dass »im Grunde jeder beschließen kann: Ich bin jetzt Journalist«<sup>10</sup>. Und fordert die Zunft zum Nachdenken auf: »Wir Journalisten sollten mal darüber nachdenken, ob es nicht ein Akt der Selbstreinigung wäre, wenn wir die Kriterien, wer eigentlich Journalist ist, ein bisschen enger definieren würden«<sup>11</sup>.

Nutzer des Qualitätsjournalismus fürchten mittlerweile die »De-Professionalisierung« der Information, auf die sie sich gerne verlassen möchten. Doch wo finden sie die professionelle Information in dürftiger Zeit?

Anspruchsvolle Informationsnutzer möchten keinen »Bürgerjournalisten«, der sie mit für sie und ihr Leben vielleicht essenziellen Informationen versorgt – schließlich wollen sie ja auch nicht von einem »Bürgerpiloten« nach Mallorca geflogen oder von einem »Bürgerchirurgen« am offenen Herzen operiert werden.

Hier droht die Gefahr einer unheiligen Allianz. Denn die De-Professionalisierung kommt manchen Verlegern als Sparargument nur zu sehr entgegen. Warum teure Redakteure beschäftigen, wenn unsere Leser quasi alleine das Blatt machen? Was so günstig wie Bürgerjournalismus gemacht wird, könnte doch auch ein Geschäftsmodell für professionelle Redaktionen sein, oder? Jedoch: Mit einem solchen Denken und Handeln wird unweigerlich die »Todesspirale des Journalismus« in Gang gesetzt. Sie lautet: Wer an Recherche spart, verliert Leser. Wer an Kompetenz spart, verliert Interesse. Wer an Unabhängigkeit spart, verliert das Vertrauen der Leser.

### 3. Was ist Qualitäts-Journalismus?

Wer auf diese Frage eine Antwort möchte, erhält eine Fülle von Definitionen. Keine ist so hilfreich wie der Rückbezug auf die handwerklichen Grundlagen, die Journalismus in der Geschichte wie in der Gegenwart und Zukunft auszeichnen. In Kürze entspricht das folgender Definition<sup>12</sup>. Journalismus ist:

<sup>9</sup> Vgl. dazu Artikel 5, Grundgesetz, Landespressegesetze, Bundesverfassungsgerichts-Urteile.

<sup>10</sup> Vgl. dazu *David Denk* auf taz.de am 9. März 2010.

<sup>11</sup> ebenda

<sup>12</sup> *Fasel, Christoph* (Hrsg.): *Qualität im Journalismus*. Konstanz: UVK.2005.

- Ein Versuch, Wirklichkeit wiederzugeben: Journalismus beschäftigt sich mit Fakten statt Fiktionen.
- Ein Ausschnitt aus der Welt: Professionelle Selektion statt persönlicher Vorlieben.
- Die Übersetzung von Kompliziertem: Journalismus nimmt die sachgerechte Reduktion von Komplexität vor.
- Die Wiedergabe von Wichtigem für die Rezipienten zusammengefasst in den Interessenkategorien wie Aktualität, Emotionalität, Nutzen, Affirmation etc. nach Walter Lippmann<sup>13</sup>.
- Die Verständlichkeit der Sprache – nach den Gesetzen der Verständlichkeitsforschung gestaltet
- Die Freiheit von unerkannten Interessen Dritter: Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit.
- Die Aufgabe, Aufklärung und Meinungsbildung zu dienen: Journalismus hat ein gesellschaftliches Ziel und trägt Verantwortung.
- Ein Handwerk, das man erlernen kann – weil es klare Regeln besitzt.

Einen wichtigen Meilenstein im Sinne des Qualitätsjournalismus setzt die Benchmark-Studie von Michael Haller<sup>14</sup>, Emeritus der Universität Leipzig. Nach ihren Ergebnissen sind die Merkmale eines qualitätsvollen Journalismus im Sinne des Angebotes für den Leser einer Tageszeitung etwa die große Vielfalt an journalistischen Textsorten, das Vorhandensein eigener Rechercheleistungen, meinungsfreudiger Kommentare, hoher Orientierungsleistung. Als Merkmal zum Qualitätsjournalismus gehören nach den Erkenntnissen des Wissenschaftlers aus Leipzig weiterhin eine lebendige Sprachgestaltung, lesenswerte Titel, Motti und Bildunterschriften, also Kleintexte, sowie ein angemessener Nutzwert- und Ratgeberanteil, außerdem die Glaubwürdigkeit der Absender durch die Freiheit von Schleichwerbung oder Abwesenheit von ungekennzeichnet gedruckten PR-Texten.

Stellt man dazu die Ergebnisse der Analysen von Qualitätsjournalismus aus einer Reihe von Praxisfällen jener Medien, die sich auf dem Markt entgegen des Haupttrends erfolgreich positioniert haben, so gelangt man zu den zusätzlichen Erkenntnissen derjenigen Titel, die sich in einem in Deutschland sinkenden Markt dennoch gut behaupten. Solche Merkmale sind auch hier die klare Unabhängigkeit von unerkannten Interessen Dritter, die professionelle Selektion, eine transparente Recherche, die das Zustandekommen des Beitrags deutlich macht, verständliche

<sup>13</sup> vgl. dazu Lippman, Walter: *Public Opinion*, New York, 1922

<sup>14</sup> Haller, Michael: *Qualität und Benchmarking im Print-Journalismus*, 2003



Sprache und neben der berichtenden auch eine erzählerische Kompetenz. Weitere Merkmale für den Qualitätsjournalismus der Besten sind eine hohe Erklärkompetenz, eine Agenda- Setting-Funktion und die eine klare lokale Verbundenheit bei Regionalzeitungen und lokalen Teilen besitzen.

#### 4. Handwerk: Welcher Journalismus unersetzbar bleibt

Zwei Grundforderungen muss ein professioneller Journalismus, der unersetzbar bleibt, handwerklich zudem immer erfüllen: Erstens die Hauptaufgabe, überhaupt etwas zu sagen zu haben – das, was STERN-Gründer Henri Nannen als den »Küchenzuruf« bezeichnete<sup>15</sup>. Wer gelesen werden will, der braucht als Allererstes eine Botschaft. Deshalb ist es wichtig, sich vor der ersten Recherche zu einem jeden Artikel die Frage zu stellen: Warum sollen unsere Leser das jetzt lesen? Der Küchenzuruf besagt also nichts anderes, als dass jede journalistische Geschichte, sei sie eine Nachricht, eine Reportage oder ein Kommentar, so beschaffen sein müssen, dass sie dem Leser nach der ersten Lektüre die Möglichkeit geben, jemandem, der diese Geschichte nicht gelesen hat die Kernbotschaft verständlich zu machen. Diese zwei bis drei kurzen Sätze, die man jemandem in die Küche zurufen würde, charakterisieren den Kern, das Herz, die Hauptbotschaft des Artikels. Ein guter Schreiber klärt also zuallererst seine Botschaft: Was will ich sagen? Finde ich beim besten Willen nicht die Möglichkeit, das in zwei bis drei kurzen Sätzen zu sagen, ist das, was ich schreiben und damit meinen Lesern mitteilen will, offensichtlich keine brauchbare Geschichte.

Hinzu treten die genannten »Relevanzkriterien des Journalismus« – also die Antwort darauf, wann eigentlich ein Text für die Nutzer interessant ist. Die vereinfachte Form dieser Kategorien, ob etwas interessant ist, kennt zehn unterschiedliche Gründe.

#### 5. Der Niedergang der professionellen Recherche

Professionelle journalistische Recherche garantiert ein Höchstmaß von Glaubwürdigkeit für die Nutzer. Die professionelle Recherche ist der Garant für eine Information, die das »*audiat et altera pars*« in den Vordergrund stellt. Das bei immer mehr Schreibern feststellbare alleinige »Googeln« verletzt die Sorgfalts-

---

<sup>15</sup> vgl. dazu Fasel, 2005.

pflcht des journalistischen Handwerks. Deshalb gehören zum professionellen Journalismus folgende Recherche-Regeln<sup>16</sup>

- Nie nur eine Quelle hören
- Immer Gegenrecherche treiben
- Misstrauisch bleiben, auch gegenüber eigenen Schlussfolgerungen
- Experten immer auf ihre Glaubwürdigkeit abklopfen
- Betroffene sachgerecht konfrontieren
- Niemals Gerüchte kolportieren
- Recherchen immer dokumentieren.

Merke also: Googeln als alleinige Recherche hat mit Erfüllung der professionellen Sorgfaltspflicht des Journalismus nichts zu tun!

## 6. Das professionelle Präsentieren: Textsorte und Sprache

Professioneller Journalismus benutzt – nach Michael Haller – vier unterschiedliche Arten der Thematisierung.

- Erstens das Berichten, das die Frage klärt: Was ist geschehen?
- Zweitens das Erzählen: Wie ist es geschehen?
- Drittens das Orientieren: Was soll ich davon halten?
- Und viertens das Nutzen: Wie soll ich handeln?

Allen diesen Arten der Thematisierung sind bestimmte journalistische Textsorten zugeordnet.

Professioneller Journalismus trennt die Textsorten sauber und setzt sie dem intendierten Kommunikationsvorhaben gemäß ein – und schafft so Struktur und Transparenz für Leser, Hörer, Zuschauer oder Nutzer. In der De-Professionalisierung von Mitteilungen geht solch für die Rezipienten wichtiges Handwerk verloren, weil es erst gar nicht eingesetzt wird.

Hinzu kommt: Professioneller Journalismus klärt auf. Er stellt klar, gibt Hintergründe, macht schlau, hilft, die Welt zu verstehen. Er nutzt dazu eine klare, zupackende Sprache, übersetzt kompliziertes in verständliches Deutsch, reduziert redlich Komplexität in Inhalt und Form, bedient sich kurzer, klarer Sätze, übersetzt möglichst alle Fremdwörter, vermeidet »Denglisch«, Jargon, Zielgruppen- und Mode-Blabla und Schwulst, meidet Adjektive, die intersubjektiv nichts vermitteln können, und lässt unerkant interessengeleitete Passagen in seinem Text nicht zu.

---

<sup>16</sup> vgl. dazu Haller, Recherche, 2008

## 7. Fazit: Professionalität stärken – 5 Thesen

### These Nummer Eins

Für die Zukunft des Qualitäts-Journalismus, so wie er hier in aller Kürze beschrieben ist, gilt der Grundsatz: Professioneller Journalismus muss sich stärker auf sein Handwerks-Können besinnen, wenn er unverzichtbar bleiben will.

### These Nummer Zwei

Die De-Professionalisierung des Bürgerjournalismus im Netz ist eine Gefahr für den professionellen Journalismus, weil diese inkompetente Kommunikation niemals professionelle Informationsaufbereitung und -präsentation ersetzen kann.

### These Nummer Drei

Professioneller Journalismus darf sich nicht durch die fehlende Kompetenz des Bürgerjournalismus korrumpieren lassen. Im Gegenteil: Kompetenz muss sich besser als bisher von Inkompetenz abgrenzen. Und diese Abgrenzung für die Menschen in unserem Lande deutlich kommunizieren

### These Nummer Vier

Professioneller Journalismus muss seine Bedeutung in der Öffentlichkeit offensiver vertreten und seine Bedeutung für Demokratie und Gesellschaft deutlicher machen.

### These Nummer Fünf

Es ist an der Zeit, die Spreu vom Weizen zu trennen. Wir brauchen endlich eine Art Kompetenz-Nachweis für Journalisten und zudem – analog zum hippokratischen Eid der Ärzte – eine öffentliche persönliche Verpflichtung, die das Können des professionellen Journalisten und seine Haltung zur gesellschaftlichen Aufgabe der Aufklärung unterstreicht. Nur jene Berufskolleginnen und -Kollegen, die fähig und bereit sind, diese Kompetenz nachzuweisen und Ihre Verpflichtung zu diesen Grundwerten öffentlich abzugeben und registrieren zu lassen, sollten sich künftig offiziell »Journalistin« der »Journalist« nennen dürfen.

Professioneller Journalismus muss Flagge zeigen. Er muss sein Können und seinen Wert in der Öffentlichkeit offensiver vertreten und deutlich machen. Und er muss klar machen: Qualität ist nicht ohne Kompetenz zu haben. Deshalb gilt die Forderung: Gebt dem professionellen Journalisten so etwas wie einen »hippokratischen Eid«, wie ihn Ärzte beschwören. Eine Selbstverpflichtung, die Regeln des professionellen Journalismus zu achten.

## Literatur

- Arlt, Hans-Jürgen, Storz, Wolfgang: Wirtschaftsjournalismus in der Krise. Zum massenmedialen Umgang mit Finanzmarktpolitik. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung. OBSArbeitsheft 63. Frankfurt am Main, 2003.
- Fasel, Christoph (Hrsg.): Qualität im Journalismus. Konstanz: UVK, 2003.
- Fasel, Christoph: Textsorten. Schriftenreihe Wegweiser Journalismus. Konstanz: UVK, 2009
- Haller, Michael, Fasel, Christoph: Zur Qualität des Wirtschafts- und Verbraucherjournalismus in deutschen regionalen Tageszeitungen. Forschungsbericht des ifv – Institut für Verbraucherjournalismus und Verbraucherkommunikation, Calw, 2006.
- Haller, Michael: Recherchieren – ein Handbuch für Journalisten. 5., überarbeitete Aufl. Konstanz: UVK Medien (Reihe Praktischer Journalismus, 7), 2006.
- Lippmann, Walter: Public Opinion. New York, 1922.
- Postmann, Neil: Wir amüsieren uns zu Tode. Urteilsbildung im Zeitalter der Unterhaltungsindustrie. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 1988.
- Scholl, Armin, Weischenberg, Siegfried: Journalismus in der Gesellschaft: Theorie, Methodologie und Empire. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998.

## Weblinks

- <http://www.taz.de/Stern-Chefredakteureueber-Denk, David: »Ein Outsourcen von Drecksarbeit«. Stern-Chefredakteur über Buntegate. In: taz.de vom 08. März 2010. Abgerufen unter: http://www.taz.de/Stern-Chefredakteureueber-Buntegate!/49414/> [Stand vom 30.07.2012].
- [http://www.welt.de/welt\\_print/article4122512/N.N.: Landesmedienanstalt kritisiert Programme im Privatfernsehen. In: Die Welt vom 15. Juni 2009. Abgerufen unter: http://www.welt.de/welt\\_print/article4122512/Landesmedienanstalt-kritisiert-Programme-im-Privatfernsehen.html](http://www.welt.de/welt_print/article4122512/N.N.: Landesmedienanstalt kritisiert Programme im Privatfernsehen. In: Die Welt vom 15. Juni 2009. Abgerufen unter: http://www.welt.de/welt_print/article4122512/Landesmedienanstalt-kritisiert-Programme-im-Privatfernsehen.html) [Stand vom 30.07.2012].
- Wikipedia*: Stichwort »Blog«. Abgerufen unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/Blog> [Stand vom 30.07.2012].



# **Prof. Dr. jur. Tobias Brönneke**

## **Persönliches**

Geboren 1962, verheiratet, zwei erwachsene Kinder

## **Universitäre Ausbildung und berufliche Tätigkeiten**

April 1984 – September 1990: Studium der Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität in Göttingen, unterbrochen durch ein akademisches Auslandsjahr an der juristischen Fakultät der Universität Complutense Madrid. Währenddessen und darüber hinaus bis 1992 studentische Hilfskraft und später akademische Hilfskraft bei Prof. Dr. Ralph Dreier, Prof. Dr. Björn Burkhardt und Prof. Dr. Werner Heun. Abschluss mit dem ersten juristischen Staatsexamen.

Oktober 1990 bis Januar 1991: juristischer Berater in der Stadtverwaltung Leipzig (als einer von zwei »Westjuristen« neben dem Oberbürgermeister).

Februar 1991 bis April 1994: Rechtsreferendariat, Abschluss mit dem Assessor-examen. Umfangreiche Vortragstätigkeit und Mitarbeit an z. T. internationalen Studien. Abschluss mit dem Assessor-Examen.

Februar 1994 bis Mai 1997: Mitarbeiter des Instituts für Umweltrecht, Bremen (u. a. Mitarbeit an verschiedenen Auftragsstudien des Umweltbundesamtes, des Bremer Senates, öffentlich geförderter Stellen, t.w. projektleitend). Zugleich Betreiben der Promotion.

1998: Verleihung des akademischen Grades des Doktors der Rechte durch die Universität Göttingen.

Juni 1997 bis März 2001: Rechtsreferent und Justitiar der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände e. V. in Bonn (Rechtsvorgänger des vzbv). In dieser Zeit Mitglied der European Consumer Law Group in Brüssel (eclg – unabhängiges Konsultativorgan der jetzigen DG SANCO, Stellungnahmen zu vielfältigen nationalen und europäischen Gesetzgebungsvorhaben, Vergabe von Gutachtenaufträgen zu verbraucherrechtspolitischen Fragen, (auch internationale) Vortragstätigkeit.

Seit April 2001: Professor für Wirtschaftsrecht an der Hochschule Pforzheim. In diesem Zusammenhang vielfältige Veröffentlichungen insbesondere zum Ver-

braucherrecht, Betreuung bzw. Zweitbegutachtung verschiedener Promotionsvorhaben im verbraucherrechtlichen Bereich. Mitglied und seit 2017 Vorsitzender bzw. stv. Vorsitzender der interdisziplinär arbeitenden politikberatenden Verbraucherkommission in Baden Württemberg ([www.verbraucherkommission.de](http://www.verbraucherkommission.de) – ausgewählte Ergebnisse s. Anlage). Mitglied im wissenschaftlichen Beirat von trusted shops (Vertrauenslabel für die Internetvermarktung – [www.trustedshops.de](http://www.trustedshops.de)), dadurch vielfältige Einblicke in die Rechtsrealität des Internetshopping aus Sicht der betroffenen Unternehmen. Mitglied im wissenschaftlichen Beirat der Verbraucherzentrale Baden-Württemberg; sowie regelmäßige Schulungen von Referenten und erfahrenen Beratungskräften der Verbraucherzentralen, dadurch vielfältige Einblicke in die Beratungsrealität der Verbraucherberatungsstellen. Mitherausgeber der Zeitschrift Verbraucher und Recht (u. a. Konzipierung verschiedener Themenhefte, etwa zum Deutschen Juristentag zur Entwicklung des Verbraucherrechts, zur Einführung des VSBG, zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie in deutsches Recht), Mitherausgeber der View-Reihe: Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e. V., Baden-Baden. Nomos sowie der Schriften zu Verbraucherrecht und Verbraucherwissenschaften (JWV Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, Jena), Initiator und Mitherausgeber der Schriftenreihe des vunk Pforzheim »Schriften für die Zukunftsgesellschaft«. Mitglied der Forschungseinheit V (Rechts- u. Verwaltungswissenschaften) des Promotionszentrums (BW-CAR) im Promotionsverband der Hochschulen für angewandte Wissenschaften Baden-Württemberg, Gründung und Leitung des Zentrums für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum | vunk an der Hochschule Pforzheim. Seit der Umwandlung des vunk in das Institut für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum dessen Direktor (gemeinsam mit Prof. Dr. Steffen Kroschwald).

## Veröffentlichungen

### Selbständige Veröffentlichungen

- Abfallvermeidung, Handlungspotentiale der Kommunen: rechtliche Möglichkeiten und Grenzen, gemeinsam mit Eckart Abel-Lorenz und Thomas Schiller, Taunusstein (Blottner-Verlag) 1994.
- Umweltverfassungsrecht. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Grundgesetz sowie in den Landesverfassungen Brandenburgs, Niedersachsens und Sachsens, Baden-Baden (Nomos) 1999. <Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit Band 76, herausgegeben von Christian Starck>.

- Widerrufsrecht und Belehrungspflichten. Rechtsdogmatische Analyse und rechtspolitische Vorschläge, Baden-Baden (Nomos) 2009. <Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht, Bd. 29>

**Herausgeber des Handbuchs** »Verbraucherrecht. Rechtliches Umfeld, Vertragstypen, Rechtsdurchsetzung«, 3. Auflage Baden-Baden (Nomos) 2020, gemeinsam mit Marina Tamm und Klaus Tonner sowie 4. Auflage Baden-Baden (Nomos) 2026, gemeinsam mit Klaus Tonner, Felix Buchmann und Peter Rott.

#### **(Mit-)Herausgeber der Sammelbände**

- Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, Baden-Baden (Nomos) 2001. <Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht, Bd. 8> .
- Verbraucherstreitbeilegung. VuR-Sonderheft zur Einführung des VSBG, Baden-Baden (Nomos) 2016, gemeinsam herausgegeben mit Peter Rott, Marina Tamm und Klaus Tonner.
- Konsum und nachhaltige Entwicklung. Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden (Nomos) 2019, gemeinsam herausgegeben mit Adrian Boos und Andrea Wechsler.
- Verbraucherrechtsvollzug. Zugang der Verbraucher zum Recht, Baden-Baden (Nomos) 2020, gemeinsam herausgegeben mit Andreas Willburger und Sabine Bietz.
- Das neue Schuldrecht. Digitale Produkte | Kaufrecht | Vertragsrecht, Baden-Baden (Nomos), 2022, mit Klaus Tonner und Carsten Föhlisch.

**Mitherausgeber der Zeitschrift** »Verbraucher und Recht« (Nomos, Baden-Baden).

**Mitherausgeber der View-Reihe** »Schriftenreihe des Instituts für Europäisches Wirtschafts- und Verbraucherrecht e. V.«, Baden-Baden, Nomos.

**Mitherausgeber der Schriften** zu Verbraucherrecht und Verbraucherwissenschaften (JWV Jenaer Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, Jena).

**Mitherausgeber der Schriftenreihe des vunk** »Forschung für die Zukunftsgesellschaft«, Pforzheim abrufbar unter [www.hs-pforzheim.de/vunk/schriftenreihe](http://www.hs-pforzheim.de/vunk/schriftenreihe).



## **Zeitschriftenveröffentlichungen, Beiträge für Sammelbände und Kommentare**

- Grüne und Alternative zum Widerstandsrecht des Bürgers in der Bundesrepublik Deutschland, gemeinsam mit Matthias Bartels, in: Recht und Politik 1986, S. 35 ff.
- Kein Vollzug möglich? Lücken im geltenden Ordnungs- und Vollstreckungsrecht der neuen Länder, gemeinsam mit Niels Griem, in: Informationsdienst Umweltrecht 1991, 73 ff.
- Umweltfreundliche Beschaffung. Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten bei der öffentlichen Auftragsvergabe, gemeinsam mit Niels Griem, in: Informationsdienst Umweltrecht 1991, 196 ff.
- Gesammelte Verpackungsabfälle müssen als Wirtschaftsgut bestimmte Kriterien erfüllen, <Juristischer Abfallbegriff und Duales System> in: Müllmagazin 1992, S. 41 ff.
- Vom Nutzen einer einklagbaren Umweltverfassungsnorm. Zugleich eine partielle Kritik der Schutznormtheorie, in: Zeitschrift für Umweltrecht, 1993, S. 153 ff.; auch als Sonderausgabe 1/94, S. 1 ff.
- Urteilsanmerkung zum Beschluß des BVerwG vom 5.10.1993, 4 A 9.93, (=ZUR 1994, 130 f.), in: Zeitschrift für Umweltrecht 1994, 131 ff.
- Bericht von der 19. umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, gemeinsam mit Rechtsanwältin Sibylle Barth in: Zeitschrift für Umweltrecht 1996, S. 104 ff.
- Vollzugsdefizit bei der Überwachung von Emissionen aus der Aluminiumindustrie, gemeinsam mit Dipl. Phys. Dr. Jochen Harnisch, in: Zeitschrift für Umweltrecht 1996, S. 72 ff.
- La protección de los derechos del consumidor. Qué papel juegan los servicios privados y estatales. Ventajas y desventajas de la situación en Alemania, in: Encuentro nacional de consumidores y usuarios. Ponencias, Trabajos Comisiones, Resoluciones (Tagungsband), Valparaíso (Chile) 1998, S. 23 ff.
- Verbraucherschutzgesetz – Systematisierung des Verbraucherrechts jetzt in Angriff nehmen! VuR 1999, S. 1 f.
- Prinzipien und Leitlinien zum Datenschutz bei Multimedia-Diensten, Mitautor im Rahmen des Arbeitskreises Datenschutz-Audit Multimedia, in: Datenschutz und Datensicherheit 1999, S. 285 ff.
- Nationaler Dialog: Anbieterkennzeichnung, in: Datenschutz und Datensicherheit 1999, S. 638.
- Neue Maßstäbe im Verbraucherrecht: Das Fernabsatzgesetz, VuR 2000, S. 117 f.
- § 6 Teledienstegesetz, Kommentierung in: Roßnagel (Hg.), Recht der Multimediadienste, München (C.H. Beck), Loseblattsammlung, 2000.

- Ist eine Novelle des deutschen Reiserechts erforderlich? in: Deutsche Gesellschaft für Reiserecht (Hg.), Zur Notwendigkeit einer weiteren Reiserechtsnovelle. Experten nehmen Stellung, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 97 ff.
- Verbindungslinien zwischen Verbraucher- und Datenschutz, in: E-Privacy. Begleitband der Sommerakademie 2000 zum Datenschutz, hg. von H. Bäumler, Bielefeld (Giesecking) 2000, S. 141 ff.
- Musterschlichtungsordnung für Verbraucherschlichtungsstellen; Text einer im Fachausschuss Recht der AgV abgestimmten Musterschlichtungsordnung mit Einleitung und Erläuterung der Einzelschriften durch T. Brönneke, VuR, 2000, 456 ff.
- Die Neuregelung der Klagebefugnis. Die Bedeutung des Eintrags in die Liste klagebefugter Verbraucherverbände nach § 22a AGBG, in: Brönneke (Hg.), Kollektiver Rechtsschutz im Zivilprozeßrecht, Baden-Baden 2001, 75 ff.
- Ausweitung der Verbandsklage »auf leisen Sohlen«: Eine Zwischenbilanz zum kollektiven Rechtsschutz, VuR, 2002, 153 f.
- Allgemeine Informationspflichten: § 6 Teledienstegesetz, grundlegende Neubearbeitung der Kommentierung nach Umsetzung der E-Commerce-Richtlinie in Deutsches Recht, in: Roßnagel (Hg.), Recht der Multimediadienste, München (C.H. Beck), Loseblattsammlung, 3. Ergänzungslieferung 2003.
- Fernabsatzverträge – Verträge im elektronischen Geschäftsverkehr. Einleitung zu §§ 312b ff. BGB, in: Roßnagel (Hg.), Recht der Multimediadienste, München (C.H. Beck), Loseblattsammlung, 3. Ergänzungslieferung 2003.
- Vertriebsrecht – Besprechung des Handkommentares von Hans-W. Micklitz, Klaus Tonner, VuR 2003, 316.
- Sicherheit und Internet. Zertifizierungen im e-commerce. Rechtliche und technische Sicherheit im elektronischen Handel, Besprechung des Sammelbandes von Detlef Kröger, Gregor Nöcker, Michael Nöcker, VuR 2003, 317.
- Information. Beteiligung. Rechtsschutz. Neue Entwicklungen im Umwelt- und Verbraucherrecht. Bericht über die Tagung des Vereins für Umweltrecht (VUR) und des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen (ZERP) vom 27. und 28. März 2003 in Bremen; NVwZ 2004, 705.
- Praxisprobleme beim Widerruf von Fernabsatzgeschäften. Abwicklungsprobleme im Fall des Verbraucher Widerrufs von Fernabsatzverträgen, Multimedia und Recht, 2004, 127.
- Verbraucherschutzrechtliche Anforderungen an Einkaufs- und Bezahlssysteme, in: A. Rossnagel (Hg.), Technik für Nutzer. Rechtliche Regelung für eine nutzergerechte Technik, Baden-Baden 2004, 55.
- Besprechung von Erbguth/Schlacke, Umweltrecht und Klopfer, Umweltrecht, in: Zeitschrift für Umweltrecht 2005, 279.

- Vertrauen durch Markttransparenz, in: Klumpp, Kubicek et al. (Hg.), Informationelles Vertrauen in die Informationsgesellschaft, Springer, Heidelberg, Berlin 2008, 301.
- Vertragsschluss bei besonderen Vertriebsarten, in: Gildeggen, Lorinser, Willburger u. a., Wirtschaftsprivatrecht, Oldenbourg Verlag München, 2011, 60.
- Verbraucherschutz im Vertriebsrecht: E – Commerce, in: M. Tamm, K. Tonner, Verbraucherrecht, Nomos, Baden-Baden 2012, 384.
- Verbraucher – Schutz – Recht: Quo vadis? VuR 2012, 325.
- Verbraucherschutz durch Zivilrecht: Eine Verkürzung? VuR 2012, 334.
- Fernabsatzverträge – Verträge im elektronischen Geschäftsverkehr. Einleitung, in: Roßnagel (Hg.) Recht der Telemediendienste, München (C.H.Beck), 2013, 1041.
- Fernabsatzverträge – § 312b BGB, in: Roßnagel (Hg.) Recht der Telemediendienste, München (C.H.Beck), 2013, 1056.
- Unterrichtung des Verbrauchers bei Fernabsatzverträgen – § 312c BGB, in: Roßnagel (Hg.) Recht der Telemediendienste, München (C.H.Beck), 2013, 1075.
- Abweichende Vereinbarungen – § 312 i BGB, in: Roßnagel (Hg.) Recht der Telemediendienste, München (C.H.Beck), 2013, 1133.
- Allgemeine Informationspflichten bei Telemedien – § 5 Telemediengesetz, in: Roßnagel (Hg.) Recht der Telemediendienste, München (C.H.Beck), 2013, 77.
- Operation am offenen Herzen, Verbraucher und Recht 2013, 441.
- Welche rechtlichen Instrumente braucht die Verbraucherpolitik? Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim BMELV, Berlin 2013 Autoren: Tobias Brönneke und Andreas Oehler.
- Vertragsschluss bei besonderen Vertriebsarten, in: Gildeggen, Lorinser, Willburger u. a., Wirtschaftsprivatrecht, Oldenbourg Verlag München, 2. überarbeitete Auflage 2013, 60.
- Obsoleszenz: Qualitätsprodukte oder geplanter Verschleiß? Rechtliche und rechtspolitische Aspekte. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für den Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (unveröffentlicht, unter Mitwirkung von Gabriel Trickett LL.M. et al) Pforzheim 2014.
- Das Widerrufsrecht bei Fernabsatz- und Haustürgeschäften, Neuerungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie, VuR 2013, 448 (gemeinsam mit Fabian Schmidt).
- Der Anwendungsbereich der Vorschriften über die besonderen Vertriebsformen nach der Umsetzung der Verbraucherrechterichtlinie, Verbraucher und Recht 2014, 3 (gemeinsam mit Fabian Schmidt).

- Ein einheitliches europäisches Kaufrecht? Eine Analyse des Vorschlags der Kommission. Besprechung des von Martin Schmidt-Kessel herausgegebenen Sammelbandes, *Verbraucher und Recht* 2014, 39.
- Kapitel 2: Anwendungsbereich der Vorschriften über die besonderen Vertriebsformen, in: *Das neue Schuldrecht*, hg. v. Tobias Brönneke und Klaus Tonner, Baden-Baden 2014, S. 59 (gemeinsam mit Fabian Schmidt).
- Kapitel 3: Das Widerrufsrecht bei Fernabsatz- und Außergeschäftsraumverträgen, in: *Das neue Schuldrecht*, hg. v. Tobias Brönneke und Klaus Tonner, Baden-Baden 2014, S. 75 (gemeinsam mit Fabian Schmidt).
- Das Vorhaben einer Bestandsaufnahme zum Thema Obsoleszenz. Ein Überblick, in: *Obsoleszenz interdisziplinär*, hg. v. Tobias Brönneke und Andrea Wechsler, Baden-Baden 2015, S. 13 (gemeinsam mit Andrea Wechsler).
- Verkürzte Lebensdauer von Produkten aus Sicht der Rechtswissenschaften, in: *Obsoleszenz interdisziplinär*, hg. v. Tobias Brönneke und Andrea Wechsler, Baden-Baden 2015, S. 185.
- Qualität statt vorzeitiger Verschleiß – Diskussionspapier zur eingebauten Obsoleszenz bei Konsumgütern, gemeinsam mit Karl-Heinz Fezer, Andreas Oehler, Lucia Reisch, Jürgen Stellpflug für Verbraucherkommission Baden-Württemberg, in: *Obsoleszenz interdisziplinär*, hg. v. Tobias Brönneke und Andrea Wechsler, Baden-Baden 2015, S. 309.
- Obsoleszenz. Zwischenfazit und Ausblick, in: *Obsoleszenz interdisziplinär*, hg. v. Tobias Brönneke und Andrea Wechsler, Baden-Baden 2015, S. 337.
- Zugang zum Recht erleichtert. Vollzug des Verbraucherrechts erschwert?, *VuR* 2016, 121.
- Besonderheiten bei Verbraucherverträgen, in: Gildeggen, Lorinser, Willburger u.a., *Wirtschaftsprivatrecht*, Oldenbourg Verlag München, 3. überarbeitete Auflage 2016, 58.
- Verbraucherschützende Regelungsvorgaben beim E-Commerce, in: Tamm/Tonner, *Verbraucherrecht*, 2. A. Baden-Baden 2016.
- Vertraglicher Verbraucherschutz und Lauterkeitsrecht, monographischer Beitrag (118 Druckseiten) im Beck'schen Großkommentars zum UWG (Hg. Karl-Heinz Fezer) 3. A. München 2016 Band I, Teil S. 19.
- Verbraucherwissenschaften. Die rechtliche Perspektive, in: Kenning/Oehler/Reisch (Hg.), *Verbraucherwissenschaften*, Wiesbaden (Springer) 2016, S. 167.
- Perspektiven für die Einführung behördlicher Instrumente der Rechtsdurchsetzung im deutschen Recht, in: Schulte-Nölke (Hg.), *Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2017, S. 127.
- Premature Obsolescence: Suggestions for Legislative Counter-measures in German and Eu-ropean Sales & Consumer Law, *journal for european environmental & planning law JEEPL* 2017, pp. 361–372.

- Nachhaltiger Konsum – Ein Spannungsfeld zwischen individuellen Verbraucherinteressen und Sustainability-Anforderungen, in: Brönneke/Boos/Wechsler (Hg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden 2019, S. 17–26.
- Verbraucherrechte verwirklichen! Bewegung beim Instrumentenmix für einen wirkungsvollen Verbraucherrechtsvollzug, Verbraucher und Recht 2019, S. 121.
- Nachhaltiger Konsum – Ein Spannungsfeld zwischen individuellen Verbraucherinteressen und Sustainability-Anforderungen in: Brönneke/Boos/Wechsler (Hg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden (Nomos) 2019, S. 17.
- Konsum und nachhaltige Entwicklung. Rahmenbedingungen und Forschungsfragen, gemeinsam mit Adrian Boos und Andrea Wechsler, in: Brönneke/Boos/Wechsler (Hg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden (Nomos) 2019, S. 9.
- Funktionsfähigkeitsgarantie als Herstellergarantieaussagepflicht: wirksames Instrument gegen vorzeitigen Verschleiß, gemeinsam mit Nadja Freischlag, in: Brönneke/Boos/Wechsler (Hg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden (Nomos) 2019, S. 155.
- Konsum und nachhaltige Entwicklung als Forschungsfeld der Verbraucherswissenschaften, gemeinsam mit Adrian Boos und Andrea Wechsler, in: Brönneke/Boos/Wechsler (Hg.), Konsum und nachhaltige Entwicklung Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden (Nomos) 2019, S. 419.
- Durchsetzung von Verbraucherrecht und Zugang der Verbraucher zum Recht: ein vorläufiges Zwischenfazit. In: Brönneke/Willburger/Bietz (Hg.), Verbraucherrechtsvollzug. Zugang der Verbraucher zum Recht, Baden-Baden (Nomos), 2020, S. 419.
- E-Commerce, in: Verbraucherrecht. Rechtliches Umfeld | Vertragstypen | Vertragsdurchsetzung, Tamm/Tonner/Brönneke (Hg.), 3. A. Baden-Baden (Nomos) 2020, § 10 Rn. 1 ff. (bestehend aus Kommentierungen einschlägiger §§ des BGB sowie einzelnen vorschriftenübergreifenden Rechtsfragen zum E-Commerce, im Einzelnen:
  - § 312 i BGB (Kommentierung), § 10 Rn. 1–20
  - Art. 246 c EGBGB (Kommentierung), Rn. 21–33
  - Art. 246 j und k BGB (Kommentierung), Rn. 34–58
  - E-Bay, Rn. 64–68
  - M-Commerce bzw. E-Commerce ohne PC und Drucker, Rn. 69–76
  - Vertragsfallen im Internet, Rn. 77–87
  - E-Commerce: Besonderheiten bei der Rechtsdurchsetzung, Rn. 88 – 99.

- Verbraucherverbandsklagen für anerkannte Umweltverbände, in: Brönneke/Willburger/Bietz (Hg.), Verbraucherrechtsvollzug. Zugang der Verbraucher zum Recht, Baden-Baden (Nomos) 2020, S. 113.
- Besonderheiten bei Verbraucherverträgen In: Gildeggen/Lorinser/Willburger u. a. (Hg.), Wirtschaftsprivatrecht, 4. A. Berlin (Oldenbourg) 2020, S. 59.
- Weiterentwicklung von Strategien gegen Obsoleszenz einschließlich rechtlicher Instrumente, gemeinsam mit Keimeyer, Gildeggen et al., Berlin/Dessau UBA-TEXTE 115/2020, darin im Einzelnen:
  - Bestehende und diskutierte Lebensdauerkennzeichnungspflichten, S. 133
  - Lebensdauer als möglicher Mangel, S. 164
  - Die Herstellergarantieaussagepflicht, gemeinsam mit Nadja Schwarz S. 269
  - Die verschiedenen Herstellerbegriffe der europäischen Richtlinien, gemeinsam mit Nadja Schwarz, S. 401.
- Verbraucherwissenschaften: Die rechtliche Perspektive. Stand und Herausforderungen, gemeinsam mit Klaus Tonner, in: Kenning/Oehler/Reisch (Hg.), Verbraucherwissenschaften, 2. A. Wiesbaden (Springer) 2021, S. 137.
- Warenkauf. Kaufrechtlicher Mangelbegriff und Digitalisierung im Verbrauchsgüterkaufrecht, gemeinsam mit Ralph Schmitt und Andreas Willburger, In: Das neue Schuldrecht. Digitale Produkte. Kaufrecht. Vertragsrecht, Brönneke/Föhlich/Tonner (Hg.), Baden-Baden (Nomos) 2021, S. 135.
- Nachhaltigkeit, Konsum und Verbraucherschutz. Zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Positionsbestimmung im Lichte der Klimaentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, in: Tamm (Hg.), Festschrift für Klaus Tonner, Baden-Baden (Nomos) 2022, S. 31.
- Kommissionsvorschläge zur Reform der Verbraucherstreitbeilegung. Eine kritische Betrachtung, Zeitschrift für Konfliktmanagement ZKM 2024, S. 13.
- 25 Jahre Verbraucherzentrale Bundesverband, gemeinsam mit Peter Kenning, in: Steffens, Von der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) zum Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), Pforzheim 2025 (Schriftenreihe des vunk), S. 53, abrufbar unter: <https://www.hs-pforzheim.de/vunk/schriftenreihe>.
- Grundzüge des rechtlichen Verbraucherschutzes – Prinzipien, Anwendungsbereich, Europäisierung, Herausforderungen, gemeinsam mit Klaus Tonner in: Tonner/Brönneke/Buchmann/Rott (Hg.), Verbraucherrecht. Rechtliches Umfeld, Vertragstypen, Rechtsdurchsetzung, 4. Auflage Baden-Baden (Nomos) 2026, S. 15.

## **Federführend für die Verbraucherkommission Baden-Württemberg ausgearbeitete Paper**

(ISSN 2365-4414 veröffentlicht unter <http://www.verbraucherkommission.de>)

- Verschiedene Stellungnahmen zum Verbraucherinformationsgesetz und zur Umsetzung in Baden-Württemberg (z. T. gemeinsam mit Karl-Heinz Fezer 2006, 2008, 2009).
- Verschiedene Stellungnahmen zu aktuellen zivil- und wettbewerbsrechtlichen Gesetzgebungsvorhaben, u. a. im Hinblick auf Internetvertragsfallen und »cold calling« (gemeinsam mit Karl-Heinz Fezer: 2007, 2008, 2011).
- Datenschutz ist Verbraucherschutz, 5. Oktober 2010.
- Kollektiven Rechtsschutz stärken! 5. Oktober 2010.
- Alternative Verfahren zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten im europäischen Binnenmarkt (ADR/ODR) -Stellungnahme zu den Legislativvorschlägen der Europäischen Kommission (ADR-Richtlinienentwurf sowie ODR-Verordnungsentwurf), 26.03.2012.
- Soziale Netzwerke: Recht auf Privatheit ernst nehmen! Vielfalt fördern! 22.09.2011.
- Gewährleistung und Garantie – Stellungnahme gemeinsam mit Karl-Heinz Fezer für Verbraucherkommission Baden-Württemberg zum Novellierungsbedarf der Vorschriften über Gewährleistung und Garantien beim Verbrauchsgüterkauf im Rahmen einer Anhörung der Projektgruppe der Verbraucherschutzministerkonferenz und Justizministerkonferenz »Gewährleistung und Garantie« vom 13.11.2014.
- Lebensmittelskandale – und danach? 25.3.2015 (Stellungnahme gemeinsam mit Jürgen Stellpflug für Verbraucherkommission Baden-Württemberg.
- Zum Verbraucherschutz gehört die wirksame Durchsetzung des Datenschutzes! Gesetzentwurf darf nicht zum zahnlosen Tiger werden! Stellungnahme gemeinsam mit Karl-Heinz Fezer für Verbraucherkommission zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der zivilrechtlichen Durchsetzung von Verbraucherschützenden Vorschriften des Datenschutzrechts, vom 25.03.2015.
- Vorzeitiger Verschleiß – Gesetzgeberisches Handeln auf deutscher und europäischer Ebene erforderlich! vom 24.06.2015.
- Gegen »Fake-Portale« und Datenhandel vorgehen, gemeinsam mit Jürgen Stellpflug, vom 01.12.2017.
- Datensouveränität, -nutzung und Datenverwertung – Forderungen nach einem »update« der Wirtschafts- und Rechtsordnung als Chance für eine selbstbestimmte Datennutzung, gemeinsam mit Andrea Wechsler, Karl-Heinz Fezer, Andreas Oehler, vom 01.12.2017.

- Stellungnahme zum geänderten Vorschlag einer Richtlinie über bestimmte vertragsrechtliche Aspekte des Warenhandels, COM(2017) 637 final, vom 27.3.2018.
- Verbraucherkommission fordert Vertrauenslabel-Gesetz für Tests und Test-siegel, gemeinsam mit Jürgen Stellpflug, vom 07.03.2019.
- Verbraucherrechte effektiv durchsetzen! Kollektiven Rechtsschutz stärken und mit behördlicher Rechtsdurchsetzung verzahnen, vom 13.01.2020.
- Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes für faire Verbraucherverträge vom 3.12.2020.
- Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes für faire Verbraucherverträge sowie begleitender Anträge (BT-Drs: 19/26915 sowie 19/17449, 19/17451, 19/26630)1 vom 28.04.2021.
- Reparieren fördern – Kundenrechte stärken, gemeinsam mit Jürgen Stellpflug und Walter Stahel, vom 4.4.2022.
- Änderungsvorschlag der EU zur alternativen Streitbeilegung zwischen Verbrauchern und Unternehmen sorgt für Verschlechterung. Empfehlungen zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/11/EU über die alternative Streitbeilegung bei Verbraucherrechtsstreitigkeiten, gemeinsam mit Reinhard Greger, vom 4.12.2023.
- Statt echter Stärkung von Alternativer Streitbeilegung Verwässerung des Konzepts, vom 18.4.2024.

### **Für den Wissenschaftlichen Beirats Verbraucher- und Ernährungspolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz BMELV insbesondere**

- Ist der »mündige Verbraucher« ein Mythos? Auf dem Weg zu einer realistischen Verbraucherpolitik, gemeinsam mit Christoph Strünck, Ulrike Arens-Azevêdo u. a. Berlin, Dezember 2012.
- Welche rechtlichen Instrumente braucht die Verbraucherpolitik? gemeinsam mit Andreas Oehler, unter Mitwirkung von Kornelia Hagen u. a., Berlin Oktober 2013.

### **Federführende Konzeption und Durchführung von wissenschaftlichen Kongressen/Tagungen**

- Obsoleszenz: Qualitätsprodukte oder geplanter Verschleiß. Verbraucherforschungsforum am 28.11.2014 in Pforzheim, gefördert vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz BMJV Tagungsergebnisse dokumentiert in: Obsoleszenz interdisziplinär, hg. v. Tobias Brönneke und Andrea Wechsler, Baden-Baden (Nomos) 2015.



- Konsum und nachhaltige Entwicklung. Verbraucherpolitik neu denken. Verbraucherforschungsforum am 15. März 2018, gefördert vom Ministerium für den ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg Tagungsergebnisse dokumentiert in: Konsum und nachhaltige Entwicklung. Verbraucherpolitik neu denken, Baden-Baden (Nomos) 2019, hg. v. Tobias Brönneke, Adrian Boos und Andrea Wechsler.
- Verbraucherrechte verwirklichen! Der richtige Instrumentenmix für einen wirkungsvollen Verbraucherrechtsvollzug Verbraucherforschungsforum am 26. & 27. September 2019 in Karlsruhe; gefördert vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz BMJV Tagungsergebnisse dokumentiert in: Verbraucherrechtsvollzug. Zugang der Verbraucher zum Recht, Baden-Baden (Nomos) 2020, hg. v. Tobias Brönneke, Andreas Willburger und Sabine Bietz.
- Schuldrecht 4.0. Online-Tagung zu den 2022 in Kraft tretenden Änderungen des Bürgerlichen Rechts, Tagungsergebnisse dokumentiert in: Das neue Schuldrecht. Digitale Produkte | Kaufrecht | Vertragsrecht, Baden-Baden (Nomos), 2022, hg. v. Tobias Brönneke, Klaus Tonner und Carsten Föhlich.

### **Ausgewählte disziplinspezifische Projekte der letzten Jahre**

1. Vertrauenswürdige Bewertungsgemeinschaften – VBG, gemeinsam mit: Yasmin Merz, Anja Spilski, Thomas Schuster Laufzeit 2025/26.
2. Verbraucher haben Rechte, zu Möglichkeiten der grenzüberschreitenden innereuropäischen Verbandsklagen, für Bornkamp Rechtsanwälte, Laufzeit: 2025.
3. AlBlendLearn: E-Learning Module mit Kurzfilmen, Materialien und Informationen zum optimalen Studieren, die an den Etappen des Studiums anknüpfen, bei denen neue Herausforderungen und neue Fertigkeiten anstehen. Laufzeit: 2022 – 2023.
4. Infoteilhabe: Information und Teilhabe durch Nutzerbewertungen: Status Quo & Entwicklungspotentiale – Belastbare und wertvolle Verbraucherinformationen durch eine intelligente Stärkung der Rolle der Konsument\*innen bei Nutzerbewertungen (Infoteilhabe). Laufzeit: 2020 – 2023, Gesamtvolumen: Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz BMJV (zu Projektstart; jetzt: BMUV).
5. Nachhaltig Modular: Nachhaltiger Konsum. Erstellung von Mikromodulen für E-Learning-Plattformen, Laufzeit: 2020 – 2022 Land Baden-Württemberg/Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft; Die Ergebnisse sind auf dem Landesbildungsserver Baden-Württemberg unter: [https://www.hs-pforzheim.de/vunk/nachhaltig\\_modular](https://www.hs-pforzheim.de/vunk/nachhaltig_modular) abrufbar (Weiterleitung zu moodle.moove-bw.de).

6. Kündigung von Verträgen im Internet durch Verbraucher – Befund und rechtspolitische Vorschläge Verbraucherprobleme beim Kündigen von online geschlossenen Laufzeitverträgen. Gesamtvolumen, Laufzeit: 2020. Gemeinsam mit Patrik Schmitt LL.M. Für eine Bundestagsfraktion.
7. Weiterentwicklung von Strategien gegen Obsoleszenz einschließlich rechtlicher Instrumente UFOPLAN-Projekt FKZ 3716373111 Laufzeit: 2016–2020 (Gemeinsam mit Ökoinstitut Freiburg/Darmstadt/Berlin) Umweltbundesamt UBA Dessau/Berlin.
8. Widerrufsrecht und Belehrungspflichten. Rechtsdogmatische Analyse und rechtspolitische Vorschläge (MLR Baden Württemberg). Laufzeit: September 2008 bis Februar 2009, Gegenstand: Analyse eines nationalen Gesetzesentwurfes und der Verbraucherrechterichtlinie. Konstruktive Kritik und Formulierung von Alternativen; publiziert im Nomos Verlag (2009), die Publikation floss in den politischen und rechtswissenschaftlichen Diskurs eingebracht wurde. Die Untersuchung lieferte die Grundlage für die von mir gemeinsam mit Herrn Dr. Föhlisch entwickelte und vom BMJ aufgenommene und im politischen Prozess weiterentwickelte und ins BGB und die europäische Verbraucherrechterichtlinie aufgenommene »Buttonlösung« Gutachten zur Novelle der Vorschriften über das Widerrufs- und Rückgaberecht (insb. §§ 355 ff. BGB) sowie den diesbezüglichen Belehrungspflichten (für vzbv) Laufzeit: Januar bis August 2008.
9. Perspektiven für die Einführung behördlicher Instrumente der Rechtsdurchsetzung im deutschen Recht. Gutachten für das BMJV. Laufzeit: 2016, publiziert im Rahmen von: Schulte-Nölke/BMJV (Hg.), Neue Wege zur Durchsetzung des Verbraucherrechts Berlin (Springer) 2017. Die Ergebnisse flossen in die Ausweitung der Kompetenzen des Bundeskartellamts im Hinblick auf Verbraucherschutz ein.
10. Gutachten zum Grünbuch Verbraucheracquis (für das Ministerium für den ländlichen Raum BaWü MLR) Laufzeit: März bis Juni 2007. Das Gutachten wurde im Rahmen des europäischen Konsultationsprozesses als Stellungnahme des Landes Baden-Württemberg an die Europäische Kommission übermittelt.
11. Gutachten zur Neufassung der Musterwiderrufs- und Rückgabebelehrung im Anhang zur BGB-Informationspflichtenverordnung (für vzbv ), Laufzeit: September bis Dezember 2007. Das dem BMJ weitergeleitete Gutachten floss in eine 2009 im Nomos Verlag erschienene Monografie ein.



## Autorinnen und Autoren dieser Festschrift

*Prof. Dr. Carsten Becker* ist seit 2023 Vorsitzender der v. a. für die Wettbewerbsaufsicht in Automobilwirtschaft und Rüstung zuständigen 11. Beschlussabteilung des Bundeskartellamts, nachdem er mehrere Jahre die Beschlussabteilung Wettbewerbs- und Verbraucherschutz geleitet hatte. Seit 2004 ist er Vorsitzender von Beschlussabteilungen mit verschiedenen Tätigkeitsfeldern – Fusionskontrolle, Missbrauchsbekämpfung, Kartellverfolgung in unterschiedlichen Wirtschaftszweigen, vor allem Energie, Lebensmittelhandel und Medien. Zuvor vertrat Becker das Amt, in das er 1993 nach dem Abschluss von rechtswissenschaftlichem Studium und juristischem Vorbereitungsdienst eingetreten ist, unter anderem als Prozessbevollmächtigter beim Bundesgerichtshof. Becker lehrt als Honorarprofessor an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz in den Bereichen Kartell- und Energierecht und ist Mitherausgeber zweier Fachzeitschriften zu diesen Themenfeldern.

*Dr. Christof Berlin* ist seit 2018 Leiter der Schlichtungsstelle Reise & Verkehr (ehemals söp), wo er zuvor als Schlichter arbeitete. Vor seiner Tätigkeit bei der Schlichtungsstelle war er u. a. Rechtsanwalt in einer internationalen Wirtschaftskanzlei. Sein Studium der Rechts- und Politikwissenschaft absolvierte Christof Berlin in Potsdam, Berlin und Paris. Seine Promotion zu Verbraucher-ADR an der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder) führte ihn auch zu einem längeren Forschungsaufenthalt an die Universität Oxford. Zudem absolvierte er den Master-Studiengang Mediation und Konfliktmanagement an der Europa-Universität Viadrina und ergänzte seine Mediationsausbildung in den USA. Christof Berlin nimmt regelmäßig Lehraufträge und Dozententätigkeiten im Bereich Mediation und (Verbraucher-)ADR wahr, u. a. an der Europa-Universität Viadrina, an der HU Berlin und der TH Wildau. Er ist Ausbilder für ADR im Rahmen der Referendarsausbildung des Oberlandesgerichts Brandenburg. Darüber hinaus ist er Mitglied im Herausgeberbeirat der Zeitschrift für Konfliktmanagement (ZKM), des Ausschusses Alternative Streitbeilegung der Bundesrechtsanwaltskammer sowie im wissenschaftlichen Beirat des Masterstudiengangs Mediation und Konfliktmanagement an der Europa-Universität Viadrina.

*Felix Braun* leitet die Universalschlichtungsstelle des Bundes und ist seit 2016 Vorstand von dessen Trägerverein, dem Zentrum für Schlichtung e.V. Zuvor baute er 2009 den Online-Schlichter.de auf, eine Schlichtungsstelle für Streitigkeiten zwischen Verbraucher:innen und Unternehmen bei online geschlossenen Verträgen, die er bis 2016 leitete. Sein beruflicher Anfang lag in der Beratung zu Verbraucherrecht im Bereich des E-Commerce. Bei der Ausgestaltung der Schlichtungsstellen spielte die Digitalisierung stets eine maßgebliche Rolle, sowohl im Sinne eines einfachen Zugangs als auch einer größtmöglichen Effizienz der Fallbearbeitung. Felix Braun spricht regelmäßig im In- und Ausland auf Konferenzen und im Rahmen von Vorlesungen zu außergerichtlicher Streitbeilegung und, damit verbunden, Verbraucherrecht und Digitalisierung. Zu diesen Themen ist er auch in der Fachliteratur hervorgetreten, ebenso als Experte u. a. im Rechtausschuss des Bundestages und bei EU-Twinning-Projekten. Felix Braun studierte Rechtswissenschaften in Freiburg und Aix-en-Provence und schloss sein zweites juristisches Staatsexamen 2005 ab.

*Prof. Dr. Christoph Fasel* nach Abitur 1976 Lehre als Industriekaufmann bei KRUPP, Studium in Paris und München, u. a. Germanistik, Geschichte, Philosophie, Theaterwissenschaft, M.A., Dr. phil., Henri-Nannen-Schule. Journalistische Arbeit für BILD, Bayerischen Rundfunk, Abendzeitung, Eltern, ab Entwicklung von Zeitschriften im Osten. 1991 Reporter des STERN, 1996 Chefredakteur Reader's Digest Deutschland und Österreich, dort Beauftragter für weltweite Interviews und den Relaunch von 48 Ausgaben. 1997 zudem Gastprofessor für Journalistik an der Universität Leipzig. 2002 Ruf als Professor für Medienmanagement an die Hochschule für Wirtschaft und Medien Calw, später dort Dekan und Rektor. 2005 Gründungsdirektor des »Instituts für Verbraucherjournalismus« (ifv). 2005 Berufung in die Verbraucherkommission des Landes Baden-Württemberg. 2005 – 2006 Leiter der Henri-Nannen-Schule. Gründer und Chefredakteur von »Faszination Forschung«, Wissenschaftsmagazin der TU München. Chefredakteur u. a. von »Medical Tribune – Perspektive Leben«, »Bild der Wissenschaft« und Redaktionsleiter von »Natur«. Seit 1988 Lehraufträge zum Journalismus in D/CH/AU. Lehraufträge an sieben Hochschulen. Magazinentwickler, Autor (Magazin der »Süddeutschen Zeitung«, »Kronen Zeitung«) Key-Note-Speaker, Moderator, Ghostwriter für Wirtschaft und Politik mehrfacher SPIEGEL-Bestsellerautor Autor von 17 Sachbüchern. Fasel lehrt, forscht, schreibt, coacht und berät Institutionen, Parteien, Verbände, Unternehmen und Hochschulen im In- und Ausland.

*Dr. Sybille Gerhardt* ist Beisitzende in der Beschlussabteilung Wettbewerbs- und Verbraucherschutz beim Bundeskartellamt. Sie studierte Wirtschaftswissen-

schaften und war wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, wo sie zu internationalen Regulierungs- und Wettbewerbsfragen promovierte. Während dieser Zeit war sie in ein regionales Forschungsprojekt des Landes NRW eingebunden und absolvierte einen Forschungsaufenthalt bei den Vereinten Nationen in New York. Anschließend arbeitete sie in einer Unternehmensberatung im Bereich Infrastruktur und wechselte 2007 zum Bundeskartellamt. Dort war sie als Beisitzerin u. a. in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Verbraucherschutz tätig.

*Dr. Peter Kolba* hat an der Universität Wien Jura studiert und promoviert. Er war von 1990 bis 2017 Leiter des Bereiches Recht im Verein für Konsumenteninformation (VKI). Dort ist er 2017 im Einvernehmen ausgeschieden. Im Jahr 2017 wurde er als Abgeordneter der Liste Pilz in den Nationalrat gewählt und war für 7 Monate Klubobmann der Partei. 2018 hat er den Verbraucherschutzverein (VSV) gegründet. Er war dessen Obmann und ist 2024 in Pension (= Rente) gegangen. Kolba ist auch Obmann der Österreichischen Gesellschaft für Verbraucherrecht (ÖGVR). Kolba ist Autor einer Vielzahl von Publikationen zum Verbraucherrecht. Er hat sich insbesondere auch mit der Umsetzung der EU-Richtlinie für Verbandsklagen in Österreich und Deutschland befasst. Im Übrigen ist Kolba Pazifist und engagiert sich in der Friedensbewegung.

*Prof. Dr. Steffen Kroschwald* ist Professor für europäisches und internationales Wirtschaftsrecht und Leiter des Instituts für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum (vunk) an der Hochschule Pforzheim. Er forscht insbesondere zum Recht in der Digitalisierung und digitaler Gesellschaften, im IT- und Datenschutzrecht. Dazu leitet er die Fachgruppe »Digitalisierung und IT« des Instituts vunk. Ferner ist er unter anderem Mitglied der Verbraucherkommission Baden-Württemberg, einem Expertengremium, das die Landesregierung in Fragen der Verbraucherpolitik berät.

*Prof. Dr. Martin Leroch* ist Professor für Volkswirtschaftslehre (VWL) und Wirtschaftsethik an der Hochschule Pforzheim. Nach dem Studium der Volkswirtschaftslehre und Philosophie an der Ludwig-Maximilians-Universität München und der Promotion an der Universität Hamburg führten ihn akademische Stationen an die Universitäten Mainz und Halle (Saale) sowie zu Forschungs- und Lehraufenthalten in den USA, Äthiopien und Indien. Berufliche Erfahrung außerhalb der Hochschule sammelte er als Wettbewerbsökonom in einer Hamburger Beratungsfirma, zuletzt in leitender Funktion. Zu seinen zentralen Aufgaben zählte die Erstellung ökonomischer Gerichtsgutachten zur empirischen Schadensschätzung in kartellrechtlichen Verfahren. Seine Forschung bewegt sich an

der Schnittstelle von Ökonomik, Politik-, Rechts- und Verhaltenswissenschaften. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie formelle und informelle Institutionen – etwa Gesetze, Normen und moralische Überzeugungen – individuelles Verhalten und gesellschaftliche Ergebnisse beeinflussen. Seine Arbeiten verbinden theoretische Modellierung, experimentelle Ansätze und empirische Analysen.

*Prof. Dr. Norbert Lurz*, geb. am 17. Januar 1963 in Freiburg. Ministerialrat, Studium der Altertums- und Wirtschaftswissenschaften in Freiburg, Tübingen und Lahr. Seit 1993 in der Landesverwaltung Baden-Württemberg (Landtag, Staatsministerium und Kultusministerium) und im Ev. Oberkirchenrat Stuttgart beruflich tätig. Seit 2022 Referatsleiter für die Verbraucherpolitik im Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Stuttgart. Mitglied in der länderübergreifenden AG Wirtschaftlicher Verbraucherschutz. Co-Vorsitzender in der Bund/Länder-AG Verbraucherbildung. Im Wohnort Schönaich auch aktiv im Gemeinderat.

*Dr. Peter Röthemeyer* ist Jurist und Mediator. Nach kurzer Zeit als Rechtsanwalt war Peter Röthemeyer zehn Jahre Richter. Danach wechselte er in das Niedersächsische Justizministerium, wo er bis 2021 dreizehn Jahre lang die Gesetzgebung zur außergerichtlichen Streitbeilegung, zum Zivilprozessrecht und besonders die zum kollektiven Rechtsschutz begleitete. Peter Röthemeyer lehrt an verschiedenen Universitäten und in der Mediationsausbildung, bildet Richterinnen und Richter zum Verbraucherstreitbeilegungsgesetz fort, arbeitet als Beirat von Kongressen, ehrenamtlich in verschiedenen ADR-Organisationen und ist Forschungsfellow im Zentrum für Verbraucherschutz und nachhaltigen Konsum der Hochschule Pforzheim (vunk). Er publiziert insbesondere zur außergerichtlichen Streitbeilegung und zum kollektiven Rechtsschutz.

*Prof. Dr. Peter Rott* leitet seit April 2020 das Fachgebiet Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht sowie Informationsrecht an der Carl-von-Ossietzky-Universität Oldenburg. Zuvor war er an den Universitäten Sheffield, Bremen, Kopenhagen und Kassel tätig, er hatte Gastprofessuren an den Universitäten Gent und Brescia. Peter Rott ist im Europäischen Privatrecht und im deutschen und Europäischen Verbraucherrecht spezialisiert. Er ist Schriftleiter der Zeitschrift »Verbraucher und Recht«, im Herausgeberkreis weiterer verbraucherrechtlicher Zeitschriften und Mitglied des Vorstands der International Association of Consumer Law. Seine aktuellen Forschungsinteressen liegen in der Digitalisierung des Privatrechts, im Zusammenspiel von Verbraucherschutz und Nachhaltigkeit und in der Durchsetzung des Verbraucherrechts.

*Dr. Patrik Schmidt*, geboren 1992, begann seine akademische Laufbahn mit seinem Bachelorstudium »Wirtschaftsrecht« 2015 in Pforzheim, bei dem er Prof. Brönneke kennenlernte, der zudem dessen Bachelorarbeit betreute. Bereits als Werkstudent begann Dr. Schmidt die Zusammenarbeit mit Prof. Brönneke beim vunk – Institut für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum. Parallel absolvierte er diverse Praktika bei Automobilherstellern und Wirtschaftsprüfungskanzleien. Die Zusammenarbeit mit dem vunk und Prof. Brönneke wurde währenddessen und auch später während des Masterstudiums von Dr. Schmidt 2018/2019 in »International Studies in Intellectual Property Law« in Prag und Dresden fortgeführt. Seine Masterarbeit wurde ebenfalls von Prof. Brönneke betreut. Im Anschluss hieran wirkte Dr. Schmidt als wissenschaftlicher Mitarbeiter an diversen Forschungsvorhaben des vunk und an der Hochschule Pforzheim mit. In dieser Zeit promovierte er in Kooperation mit der Universität Kassel unter der Betreuung von Prof. Gerrit Hornung und Prof. Brönneke zum Thema »Bewertungen und Bewertungssysteme im Internet«. Forschungsschwerpunkte von Dr. Schmidt sind u. a. das Recht gegen den unlauteren Wettbewerb, der Schutz vor Persönlichkeitsrechtsverletzungen im Internet sowie Datenschutz-, Urheber- und Internetrecht. Er ist rechtswissenschaftlicher Autor, Herausgeber und Gutachter und seit 2024 als Konzern-Datenschutzmanager bei einem schwäbischen Maschinen- und Anlagenbauer tätig.

*Prof. Dr. Christian Schrader*, geboren 1959. 1979 bis 1985 Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Regensburg und Göttingen. 1985 bis 1988 Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Göttingen, Promotion zum Dr. jur. Februar 1988 bis Dezember 1990 Juristischer Vorbereitungsdienst, unter anderem an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften, dem Umweltbundesamt, und dem Bundesverband der Deutschen Industrie. Dezember 1990 bis Oktober 1991 Aufbau des Referats Rechtsangelegenheiten der Abteilung Abfallwirtschaften, Altlasten, Bodenschutz im Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg. November 1991 bis Dezember 1993 Referent im Niedersächsischen Umweltministerium in den Bereichen Naturschutzrecht, Atomenergierecht sowie fachübergreifendes Umweltrecht. Januar 1994 bis Juli 1994 Dezernent in der Bezirksregierung Hannover zur Koordination der Sanierung der Altlast Wohnpark am See in Empelde. August 1994 bis August 2022 Professor für das Recht der Technikentwicklung an der Fachhochschule Fulda (jetzt: Hochschule Fulda), dort langjährig unter anderem Studiendekan, Dekan, Vizepräsident. Zahlreiche Veröffentlichungen, insbesondere im Umweltrecht. Lehr- und Forschungsaufenthalte im Ausland. Ehrenamtlich in der Kommunalpolitik, juristischer Sprecher beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Gutachten und Parlamentsanhörungen, Mitglied in Beratergre-



mien und im Niedersächsischen Staatsgerichtshof, in Aufsichtsräten der Sparkasse Göttingen und von Unternehmen der Energiewende.

*Dr. Irene Sewczyk* ist Vorsitzende der Beschlussabteilung Wettbewerbs- und Verbraucherschutz beim Bundeskartellamt. Sie studierte Rechtswissenschaften in Freiburg und promovierte am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg zu einem rechtsvergleichenden Thema des AGB-Rechts. Dr. Sewczyk ist seit 2004 Mitarbeiterin des Bundeskartellamts und war dort unter anderem als Pressesprecherin tätig. Mehrere Jahre arbeitete sie zudem als Beisitzerin in Bußgeldabteilungen des Amtes und war als Berichtserstatlerin für das Facebook-Verfahren des Bundeskartellamts zuständig.

*Prof. Dr. Klaus Tonner* wurde 1947 in Hamburg geboren. Nach dem Studium der Rechtswissenschaft in Frankfurt/M. und Berlin war er Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg von 1972 bis 1994, unterbrochen durch Lehrstuhlvertretungen an den Universitäten Oldenburg, Hannover und Bremen. 1980 promovierte er an der Universität Hamburg. 1991 habilitierte er sich an der Universität Bremen. 1994 wurde er auf den Jean-Monnet-Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Europäisches Recht an der Universität Rostock berufen, den er bis zum Eintritt in den Ruhestand im Jahre 2012 inne hatte. Von 2006 bis 2012 war er Richter am Oberlandesgericht Rostock im Nebenamt. Klaus Tonner war ehrenamtlicher Vorsitzender der Verbraucherzentrale Hamburg (1993–1997), Vizepräsident der Deutschen Gesellschaft für Reiserecht und Vizepräsident des International Forum of Tour and Travel Advocats (IFTTA). Er war Mit-Herausgeber der juristischen Fachzeitschriften »Verbraucher und Recht« und »Reiserecht aktuell«.

*Prof. Dr. Jürgen Volkert* ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Hochschule Pforzheim. Seine Forschung konzentriert sich auf folgende Schwerpunkte: Nachhaltige Entwicklung, insbesondere soziale Nachhaltigkeit, Integration Geflüchteter, ethische Grundannahmen und Konflikte der Ökonomik, Armut, Human Development und Entwicklungsökonomik. Er ist Associate Editor des Journal of Human Development and Capabilities, Mitglied des Scientific Committee des Journals Ethics, Economics and Common Goods, Mitglied der Human Development and Capability Association, des Wissenschaftlichen Beirats am Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) Tübingen sowie des Instituts für Verbraucherforschung und nachhaltigen Konsum der Hochschule Pforzheim. Er vertritt die Fakultät Wirtschaft und Recht im Sustainability Board des Rektorats der Hochschule Pforzheim. Zuvor war er langjähriges Mitglied im Wissenschaftlichen Beraterkreis zur Ar-

munts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung, Geschäftsführer des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (Zuständigkeit: Wissenschaftliches Forschungsprogramm), GAAC post-doc Forschungsstipendiat am Massachusetts Institute of Technology (MIT), Cambridge, Mass., sowie am Wissenschaftszentrum Berlin. Er studierte Internationale Volkswirtschaftslehre und promovierte an der Universität Tübingen. Auszeichnungen: u. a. Heinrich-Wiemer-Preis für Wirtschaftswissenschaften 2021/2022.

*Dr. Carsten Föhlisch* Vice President Legal Services und Prokurist der Trusted Shops SE und Inhaber der Kanzlei FÖHLISCH Rechtsanwälte. Seit mehr als fünfundzwanzig Jahren im E-Commerce-Recht tätig. Publikationen, u. a. »Das Widerrufsrecht im Onlinehandel« (2009), »Verbraucherschutz im Internet« (in: Hoeren/Sieber/Holznapel, Hdb. Multimediarecht, seit 2012), »Das neue Verbrauchervertragsrecht« (2014), »Das neue Schuldrecht« (Hrsg. zusammen mit Brönneke/Tonner, 2021), Fernabsatzrecht (§§ 13, 14, 312-312k, 355-357 BGB; §§ 1, 3, 4 und Art. 246c EGBGB), in: Borges/Hilber, BeckOK IT-Recht, seit 1. Edition, 2021, »Art. 29-32 DSA« (in: Müller-Terpitz/Köhler, Digital Services Act, Kommentar, 2023), Fernabsatzverträge (§ 312c BGB) und E-Commerce-Verträge (§§ 312i, 312j BGB), in: Martinek/Semler/Flohr, Handbuch Vertriebsrecht, 5. Auflage 2025. Sachverständiger im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages zum Gesetz zur Neuordnung der Vorschriften des Widerrufs- und Rückgaberechts (2009), zum »Button-Gesetz« (2012) und zum Online-Kaufrecht (2016). Lehrbeauftragter der Universität Münster (IT-Recht) und der TH Köln (Medienrecht). Forschungsfellow Hochschule Pforzheim. Vorsitzender des Gutachterausschusses für Wettbewerbsfragen, Mitglied im DIHK-Rechtsausschuss, stv. Vorsitzender der Einigungsstelle für Wettbewerbsstreitigkeiten der IHK Köln, Mitherausgeber der Zeitschrift Verbraucher und Recht (VuR).

*Lucia A. Reisch* is the Inaugural El-Erian Professor for Behavioural Economics and Policy at the University of Cambridge and the Founding Director of the El-Erian Institute of Behavioural Economics and Policy for Sustainable Development at Cambridge Judge Business School. She is also a Professorial Fellow of Queens' College, Cambridge, and the Founding Director of the YNOT Institute for Innovative Data Science for Behavioural Insight at Queens' College.

Lucia is trained as a behavioural economist with a PhD in economics and social sciences and is one of Europe's leading academic experts in behavioural insights-based policies for sustainability. Lucia has published widely cited papers on sustainable consumer behaviour, behavioural insights, and consumer and sustainability policy (Google Scholar H-Factor: 65). A particular feature of Lucia's academic work is interdisciplinary, international research projects, often

with partners from STEM, law, and psychology. These collaborations have developed from the many large-scale European and national research projects she has attracted in the past decades, all centring on behaviour change towards sustainable consumption and production.

For more than 20 years, she has been an Editor of the *Journal of Consumer Policy* (SpringerNature), an interdisciplinary journal focusing on consumer research and consumer law impacting policy. Lucia brings 20 years of experience in high-level policy consulting on consumer behaviour. She has been the founding chair of the Advisory Council for Consumer Affairs of the German Federal Ministry of Justice and Consumer Protection (2014–2018). She has also been a member of the German Bioeconomy Council, the German Council for Sustainable Development (2010–2019), and a regular member of high-level scientific committees and ad hoc groups consulting for the former German Chancellor Angela Merkel on sustainability issues (e.g., the Ethics Commission for Safe Energy Supply after Fukushima, 2011). Beyond the German government, she has consulted for international organisations (EU, OECD, UNEP, World Bank, Inter-American Bank) and governments worldwide on the use of behavioural insights. She is a contributing author to the IPCC 6th Assessment Report.

Her academic achievement has been recognised by her election as a lifelong member of the German National Academy of Science and Engineering (acatech). She holds an honorary Leibniz Professorship at the Leibniz Institute for Prevention Research and Epidemiology in Bremen. For her civic engagement, she was awarded the Order of Merit of the State of Baden-Württemberg.

*Martine Monien* LL.M. ist Wirtschaftsjuristin mit Spezialisierung im Medienrecht. Sie studierte Wirtschaftsrecht (LL.B.) an der Hochschule Technik, Wirtschaft und Gestaltung (HTWG) in Konstanz mit Vertiefung Innovation und Recht. Daran anschließend absolvierte sie ihren Masterabschluss Medienrecht und Medienwirtschaft (LL.M.) an der Technischen Hochschule Köln und ist inzwischen als Legal Consultant bei der Trusted Shops SE tätig. Sie setzt sich intensiv mit den für Online-Shops relevanten Rechtsgebieten wie Medien- und E-Commerce-Recht auseinander und ist Autorin von Whitepapers und Blogbeiträgen.